



PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Le point sur la mise en œuvre
de l'Agenda global pour l'emploi**

1. A sa session de mars 2003, la commission a demandé au Bureau de présenter régulièrement un rapport sur les initiatives prises par chaque pays en vue de mettre en œuvre l'Agenda global pour l'emploi, rapport qui signalerait notamment les obstacles rencontrés et les résultats obtenus. L'OIT dispose d'un programme de grande envergure pour aider les pays et les partenaires sociaux à favoriser la croissance de l'emploi et à lutter contre la pauvreté partout dans le monde. Le présent document a pour objectif de montrer de quelle manière l'Agenda global pour l'emploi contribue à la mise en œuvre, à l'échelon national, de la stratégie de promotion du travail décent élaborée par l'OIT. Il se propose également d'examiner le rôle que peut jouer l'Agenda global pour l'emploi dans la conception des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en faisant de l'emploi le principal outil de lutte contre la pauvreté. Il s'efforce également de tirer un enseignement des expériences présentant un intérêt majeur pour le développement de l'Agenda global pour l'emploi.

**L'Agenda global pour l'emploi:
un instrument indispensable pour créer
les conditions du travail décent**

2. L'objectif principal qui doit orienter la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi est de contribuer aux activités de promotion du travail décent menées par le Bureau. Les questions relatives à l'emploi ont été examinées avec le plus grand soin dans les stratégies nationales en matière de travail décent, notamment dans les pays pilotes dont l'expérience est présentée dans un document séparé¹. Cette première partie est consacrée à une présentation des projets – en cours ou récemment achevés – de programmes d'emploi nationaux destinés à favoriser le travail décent en République islamique d'Iran, pays qui connaît actuellement de profondes mutations structurelles, et au Ghana, l'un des pays conduisant le programme pilote en matière de travail décent.
3. La République islamique d'Iran connaît un taux de chômage élevé (de l'ordre de 16 pour cent). Ce phénomène, qui touche en particulier les jeunes, hommes et femmes, témoigne de

¹ Document GB.288/ESP/5.

la gravité du problème de l'emploi dans ce pays. Il s'explique notamment par la forte augmentation de la population active, la présence accrue des femmes – en particulier celles qui disposent d'une bonne formation – sur le marché de l'emploi, ainsi que par l'incapacité grandissante de l'économie à créer des emplois. Le gouvernement, soucieux quant à lui d'améliorer le fonctionnement de l'économie et d'accroître sa compétitivité sur le marché mondial, œuvre dans le sens de la libéralisation. Le ministère du Travail et des Affaires sociales a collaboré avec l'OIT (avec le soutien financier du PNUD) pour aider le gouvernement à mettre au point le cadre stratégique et les politiques concrètes qui permettront de faire face aux difficultés actuelles et de préparer l'avenir. La stratégie proposée – résultat d'étroites consultations entre le gouvernement et les partenaires sociaux – s'articule autour des quatre principaux objectifs relatifs au travail décent, à savoir:

- mettre l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales;
- accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale;
- promouvoir le dialogue social;
- promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail.

4. La réalisation du premier objectif – placer l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales de la République islamique d'Iran d'aujourd'hui – a nécessité l'examen de quatre questions auxquelles l'Agenda global pour l'emploi accorde une importance décisive:

- les politiques macroéconomiques actuelles favorisent-elles la réalisation du potentiel de l'économie, en termes de croissance et de création d'emplois?
- selon quelles modalités et à quel rythme la libéralisation de l'économie doit-elle s'accomplir pour favoriser la création d'emplois à moyen terme?
- les mesures actives visant à appuyer la création d'emplois, en particulier en faveur des jeunes, parviennent-elles à remplir leur objectif d'une manière viable sur le plan économique?
- les ressources allouées au système de formation, ainsi que les réformes et les améliorations actuellement apportées à ce système, permettront-elles de constituer une vaste réserve de compétences?
- les micro-entreprises et les petites entreprises devant constituer le véritable moteur de la croissance de l'emploi, existe-t-il aujourd'hui suffisamment de mesures pour assurer leur développement, et a-t-on fait le nécessaire pour identifier et supprimer les obstacles qui pourraient freiner ce développement?
- le taux d'emploi des femmes étant nettement inférieur à celui des hommes, quelles dispositions – d'ordre juridique ou autre – conviendrait-il de prendre pour faciliter l'accès des femmes au marché du travail?

5. La principale conclusion à laquelle a abouti l'examen des questions qui précèdent est que, même si le gouvernement accorde la plus haute importance aux questions d'emploi, il est encore possible de progresser; il faut notamment renforcer les institutions tripartites pour améliorer le fonctionnement des marchés du travail, afin qu'ils puissent offrir des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Dans le cadre macroéconomique actuel, il est possible d'accélérer la création d'emplois et d'augmenter l'intensité d'emploi de la croissance par le biais de politiques budgétaires et de change appropriées. Ces dernières favoriseraient par ailleurs la diversification des activités économiques et des exportations, permettant ainsi à la République islamique d'Iran d'être moins tributaire de ses

exportations de pétrole. Il est possible de mieux cibler les mesures actives axées sur le marché du travail et destinées à susciter et à encadrer la croissance de l'emploi et de veiller à une allocation plus judicieuse des ressources. La réglementation du marché du travail pourrait être mieux adaptée à la création d'emplois. Il conviendrait d'accorder une attention toute particulière aux catégories de la population, notamment les femmes, qui ont des difficultés à se faire une place sur le marché du travail et de préserver leurs possibilités d'accès à l'emploi. La relance du secteur privé devrait favoriser la croissance des micro-entreprises et des petites entreprises qui, dans la mesure où elles pourront bénéficier de mesures incitatives et d'un encadrement institutionnel adéquats, pourraient être le principal moteur de la croissance de l'emploi. Il est possible d'améliorer le système de formation professionnelle en incitant les institutions de formation locales à répondre plus efficacement à la demande locale et en adoptant des mesures pour favoriser l'expansion des prestataires de formation privés, tout en faisant le nécessaire pour assurer la qualité de la formation. Par ailleurs, les organismes officiels de sécurité sociale sont des acteurs publics de premier plan dans l'économie et, sans doute, les systèmes de prestation pourraient-ils, moyennant quelques modifications structurelles, largement contribuer à la croissance de l'emploi. Il existe toutefois de fortes divergences quant aux moyens susceptibles de concilier au mieux les impératifs sociaux et les impératifs financiers. Résoudre cette question suppose en premier lieu une analyse en profondeur du budget social. Les institutions tripartites du marché du travail devraient être renforcées afin que les partenaires sociaux puissent, à l'aide du dialogue social, être efficacement associés à la prise des décisions importantes pour l'économie.

6. Les recommandations détaillées concernant les initiatives à prendre pour régler chacune de ces questions ont été formulées au cours d'un atelier national tripartite organisé en juin 2003 par le ministère du Travail et des Affaires sociales et l'OIT, avec une participation active des principaux ministères – notamment des finances et de l'industrie –, de l'Organisation de gestion et de planification, des partenaires sociaux, ainsi que de chercheurs et d'experts nationaux. Un rapport stratégique a été établi sur la base de ces discussions, et des activités de suivi sont organisées avec les instances concernées dans un certain nombre des domaines proposés.
7. La mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi a permis de tirer quelques enseignements majeurs:
 - l'adoption du cadre d'action intégré pour le travail décent a permis de situer les questions relatives à l'emploi dans un contexte socio-économique plus vaste et de les rattacher au développement des institutions;
 - l'examen des questions relatives à l'emploi s'est inscrit dans le cadre de l'Agenda global pour l'emploi, ce qui a permis ultérieurement de concentrer l'analyse sur un ensemble de questions décisives;
 - on a insisté sur la contribution qu'apporterait au développement de la République islamique d'Iran un plus large accès des femmes à l'emploi;
 - le débat mené avec les partenaires sociaux, tant pour la préparation des documents de référence sectoriels que pour la mise au point de la stratégie globale, a permis de dégager des conclusions largement consensuelles.

Cette expérience a également révélé les difficultés qu'il y a à concilier des impératifs concurrents (comment, par exemple, encourager les investissements du secteur privé tout en réduisant les coûts afférents à la création d'emplois?)

Les emplois en Afrique: le programme de l'Agenda global pour l'emploi en Afrique

Dans les régions où les pays connaissent globalement le même type de problèmes, l'Agenda global pour l'emploi est adapté aux priorités régionales, comme dans le cas du programme «Des emplois en Afrique». La prochaine étape de la mise en œuvre de ce programme – dont la préparation s'est inspirée des activités antérieures – est axée sur deux objectifs majeurs: le renforcement de la capacité des gouvernements d'intégrer le travail décent dans les politiques nationales, dont il devrait constituer l'un des principaux volets, et le renforcement du partenariat social dans la mise au point des politiques axées sur la croissance de l'emploi et la lutte contre la pauvreté. La régionalisation de l'Agenda global pour l'emploi permet aux divers pays de confronter leurs acquis et de tirer parti des expériences réussies.

Parmi les activités prévues ou en cours figurent un certain nombre de manifestations régionales et de programmes nationaux. Parmi ces derniers, les «Sommets sur l'emploi» organisés au Nigéria et au Ghana ont pour objectif de contribuer à l'élaboration de programmes d'emploi nationaux assortis de propositions concrètes de création d'emplois, à titre de contribution aux programmes par pays de l'OIT orientés vers l'objectif du travail décent. En ce qui concerne les manifestations régionales, un atelier de formation a été organisé pour aider les mandants des pays de l'Union africaine à mettre sur pied des activités régionales et à sélectionner les composantes de l'Agenda global pour l'emploi les plus appropriées aux problèmes d'emploi de l'Afrique.

8. Au *Ghana*, l'Agenda global pour l'emploi a été mis en œuvre pour faire avancer la cause du travail décent. Le gouvernement du Ghana a jugé intéressante l'initiative de l'OIT concernant le programme pilote sur le travail décent. Un comité directeur tripartite a été institué, et des ateliers consacrés au renforcement des capacités ont été organisés, en vue d'élaborer un programme en matière de travail décent qui aura pour principaux objectifs: i) l'élaboration de programmes d'action permettant de réaliser les principaux objectifs définis dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana et de créer davantage d'emplois de qualité; ii) le renforcement de la capacité des partenaires sociaux de contribuer à la mise en œuvre du processus DSRP.

9. Le Ghana est un pays à faible revenu qui a réussi dans une large mesure à mener à bien l'ajustement structurel, mais dont le principal problème reste lié aux fluctuations et à la faible rentabilité de ses principales exportations, à savoir les exportations agricoles. Le pays souffre également de la faible productivité de l'économie informelle, cette dernière absorbant 75 pour cent de la main-d'œuvre non agricole. L'Agenda global pour l'emploi comporte des mesures importantes qui contribueront à accélérer la création d'emplois, à augmenter la productivité et à créer des emplois décents dans l'économie informelle. Il s'agit notamment de:
 - la mise au point d'un programme de développement des compétences visant à répondre à la demande des micro-entreprises, des petites entreprises et des travailleurs indépendants, programme qui sera lui-même intégré dans un nouveau programme axé sur la promotion de l'esprit d'entreprise;
 - la mise en œuvre, dans deux districts, d'une série de mesures visant la création d'emplois productifs et rémunérateurs. Ces mesures pourraient ensuite être utilisées pour l'élaboration de la politique nationale et le DSRP pour le Ghana, qui est actuellement décentralisé en vue d'une action à l'échelon du district;
 - l'intégration de la création d'infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre dans l'élaboration des politiques nationales;
 - une évaluation de la capacité des institutions financières du pays de mobiliser davantage de capitaux en faveur des micro-entreprises et des petites entreprises du secteur informel. Les résultats de cette évaluation seront ensuite soumis à l'appréciation des responsables de la Banque centrale.

10. Le Sommet sur l'emploi au Ghana, qui aura lieu pendant le premier trimestre de 2004, offrira à tous les acteurs et intervenants du pays l'occasion de parvenir à un consensus sur

l'importance cruciale de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté et la recherche d'une croissance équitable. Les débats porteront principalement sur les points suivants:

- l'importance décisive de l'emploi dans la politique macroéconomique et dans la politique sociale lorsqu'il s'agit d'assurer une croissance équitable et de lutter contre la pauvreté;
- la mise au point de mesures d'appui spécifiquement adaptées aux secteurs de l'économie dotés d'un important potentiel de création d'emplois;
- l'élaboration de programmes et de projets de création d'emplois en faveur des groupes vulnérables et des personnes handicapées.

L'Agenda global pour l'emploi constituera un cadre de référence permettant de cibler les principaux thèmes qui seront examinés lors de ce sommet, notamment les moyens à mettre en œuvre pour accélérer la création d'emplois ainsi que les mesures nécessaires pour améliorer la qualité de ces emplois. Un projet de plan d'action national en faveur de l'emploi devrait appuyer la mise en œuvre du DSRP, en vue de faciliter l'accès à des emplois productifs et décents.

11. L'élaboration de programmes d'emploi nationaux en faveur du travail décent est également en cours dans un certain nombre d'autres pays. La *Chine* s'inspire des grandes lignes de l'agenda global pour résoudre les importants problèmes d'emploi auxquels elle est confrontée. Les mandants du pays, en collaboration avec l'OIT, organisent actuellement le forum de l'emploi en Chine, manifestation initialement prévue pour le mois d'avril 2003, mais qui a dû être ajournée à avril 2004 en raison de l'épidémie de SRAS. Le programme pour l'emploi de la Chine («Mondialisation et travail décent – un programme d'emploi pour la Chine») élaboré en vue de ce forum au terme d'une série de rencontres entre l'OIT, le gouvernement et les partenaires sociaux, expose les principales composantes de l'Agenda global pour l'emploi à partir desquelles s'articulera la réponse politique globale qu'appellent ces difficultés. Les résultats de ce forum seront communiqués à la commission lors d'une session ultérieure.
12. Une étude comparative concernant l'*Argentine*, le *Brésil* et le *Mexique* a été réalisée dans le cadre de l'Agenda global pour l'emploi. Elle a pour objectif d'analyser les différences entre ces pays quant à leur situation dans le domaine de l'emploi, et d'examiner comment parvenir à faire de l'emploi un objectif central de la politique économique. Elle repose sur l'hypothèse que, dans un pays donné, la situation de l'emploi dépend du type et du taux de croissance économique, ainsi que des institutions et des politiques qui influent sur le comportement du marché du travail. Cette hypothèse servira, d'une part, de critère pour l'analyse des similitudes et des différences que présentent ces trois pays sous l'angle des résultats économiques et de la situation dans le domaine de l'emploi et permettra, d'autre part, de découvrir des moyens – adaptés à la spécificité de chacun de ces pays – pour mettre l'emploi au cœur de la politique économique et au service de la promotion du travail décent. La commission sera informée des résultats de ces études, qui seront réalisées en étroite concertation avec les gouvernements et les partenaires sociaux des trois pays.

L'Agenda global pour l'emploi fait de l'emploi un outil indispensable pour la lutte contre la pauvreté et pour la réalisation des objectifs en matière de travail décent

Emploi et pauvreté

L'emploi productif au service de la lutte contre la pauvreté est l'un des pièces maîtresses de l'Agenda global pour l'emploi, qui tient à le faire figurer au cœur des stratégies de développement. Il est par conséquent indispensable de mieux comprendre la relation qui unit croissance économique, emploi et lutte contre la pauvreté. Le programme de recherche mis sur pied dans ce but contribuera également à l'élaboration de politiques destinées à faire en sorte que la croissance soit davantage favorable aux pauvres. Les recherches en question comporteront aussi bien des études par pays (Bangladesh, Bolivie, Ethiopie, Inde, Indonésie, Ouganda et Viet Nam) que des études comparatives entre pays.

L'une des principales conclusions de ces études est que des taux de croissance économique similaires ne s'accompagnent pas forcément des mêmes résultats en matière de réduction de la pauvreté. Ce phénomène s'explique en grande partie par la structure de la croissance et notamment par les évolutions de l'emploi et du marché du travail qui l'accompagnent. D'une manière générale, la pauvreté recule davantage lorsque la croissance économique entraîne un déplacement de l'emploi des secteurs à faible productivité (l'agriculture, par exemple) vers les secteurs à forte productivité (la production manufacturière et les services, par exemple). Une stratégie de croissance à forte intensité d'emplois assortie d'une augmentation de la productivité est donc déterminante pour la réduction de la pauvreté. Le niveau d'instruction et de compétences des pauvres est également un facteur important.

Il importe par conséquent que les politiques privilégient les investissements susceptibles de renforcer la productivité ainsi que la promotion d'activités économiques à forte intensité de main-d'œuvre, tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Il est en outre fondamental de renforcer le capital humain que représentent les pauvres, en veillant à ce qu'ils puissent accéder plus facilement à des services de qualité en matière d'éducation, de formation et de soins de santé. Pour l'élaboration d'alternatives stratégiques et politiques, il conviendrait de retenir comme critère essentiel leurs effets sur l'emploi des hommes et des femmes.

13. Un principe fondamental de l'Agenda global pour l'emploi est que la création d'emplois décents est l'instrument le plus efficace pour lutter contre la pauvreté et assurer un développement durable et équitable, comme il ressort du rapport du Directeur général, *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, présenté lors de la Conférence internationale du Travail en 2003. L'un des principaux objectifs de l'OIT est de veiller à ce que la création d'emplois figure explicitement au cœur des plans de développement et des stratégies de lutte contre la pauvreté des pays en développement. Avec le lancement du processus DSRP, il est plus important que jamais que les objectifs en matière d'emploi, tout comme les politiques destinées à en assurer durablement la réalisation, constituent le fer de lance du programme politique. Il est par ailleurs essentiel que les partenaires sociaux participent activement à la conception des DSRP.
14. La collaboration que l'OIT poursuit avec ses mandants des Etats Membres afin d'intensifier la lutte contre la pauvreté comporte, outre des stratégies globales² conduites au niveau national, des mesures plus spécifiques appliquées aux niveaux sectoriel ou local. Le présent document présente des exemples de ces deux types de stratégies.
15. Au *Pakistan*, où la situation du marché du travail s'est détériorée au cours des dernières années et où le niveau de pauvreté reste élevé, l'OIT collabore activement avec le gouvernement et les partenaires sociaux pour intégrer les objectifs relatifs à l'emploi au programme de développement et au DSRP actuellement mis en œuvre. Dans le cadre d'un

² Dans le cadre des DSRP, l'OIT appuie les efforts menés par les mandants d'un certain nombre de pays pour s'affranchir concrètement de la pauvreté (voir le document GB.285/ESP/2).

projet appuyé par le PNUD, un certain nombre d'analyses ont été conduites dans la perspective de l'Agenda global pour l'emploi en vue de renforcer la capacité d'analyse en matière d'emploi et de marché du travail du Centre de recherche sur la lutte contre la pauvreté et la distribution des revenus (CRPRID) récemment créé au sein de la commission du Plan. En étroite collaboration avec l'Agence pour le développement des petites et moyennes entreprises, l'OIT a par ailleurs analysé l'impact de la réglementation en vigueur sur la croissance des micro-entreprises et des petites entreprises, afin d'aider les décideurs à améliorer le contexte dans lequel doit opérer le monde de l'entreprise. Les initiatives possibles dans ce domaine comprennent notamment la mise en place d'infrastructures, des incitations à la création et au développement de nouvelles entreprises, l'accès aux services de développement des entreprises, le renforcement des liens entre grandes et petites entreprises, ainsi que la création d'un cadre juridique qui garantisse la transparence et la bonne exécution des transactions.

16. Ces études ont débouché sur la formulation de plusieurs recommandations, dont certaines ont été prises en compte pour l'établissement du budget fédéral de 2003-04 et la mise au point du projet final de DSRP. Celui-ci a été examiné dans le cadre du forum sur le développement du Pakistan, qui s'est tenu en avril 2003 avec la participation de bailleurs de fonds étrangers et d'organismes internationaux. Il est utile de signaler que le projet final de DSRP présenté au forum reconnaît l'importance décisive de la création d'emplois dans la lutte contre la pauvreté. Lors de l'établissement du budget 2003-04, le gouvernement a en effet décidé d'encourager la création d'emplois en augmentant de 30 pour cent les fonds alloués au développement et en définissant une série de mesures visant à stimuler la croissance des secteurs à forte intensité d'emploi, comme le logement ou les petites et moyennes entreprises (PME). En ce qui concerne le secteur du logement, les mesures en question prévoient notamment une importante réduction des taxes sur les ventes de produits de base (le ciment, par exemple), une augmentation globale des prêts à la construction de logements ainsi que du montant maximal de ces prêts. Les mesures prévues pour les PME prévoient un accès plus large au microcrédit, la réduction des droits perçus sur les intrants utilisés dans ce secteur, et l'élaboration par la Banque centrale de nouvelles réglementations adaptées à la spécificité de leurs besoins.
17. Au Pakistan, la mise au point d'une stratégie de croissance axée sur l'emploi et favorable aux pauvres a été marquée par la participation active des partenaires sociaux, notamment en ce qui concerne le processus DSRP, pour lequel ils ont reçu l'appui de l'OIT. Le Conseil de la CISL pour le Pakistan a réalisé une étude sur les «Programmes de lutte contre la pauvreté, le travail et l'emploi», qui met l'accent sur la nécessité de mettre en œuvre une politique clairement définie de lutte contre la pauvreté qui garantisse les droits et la protection sociale des travailleurs. L'étude réalisée par la Fédération des employeurs du Pakistan («Accéder à la croissance: la stratégie de réduction de la pauvreté du Pakistan») met quant à elle l'accent sur la mise au point d'une politique susceptible de contribuer au développement industriel, qui sera intégrée dans la version définitive du DSRP. Ces documents ont été examinés au cours d'un séminaire organisé le 10 septembre 2003 par l'OIT, en collaboration avec la Commission de la planification, le ministère des Finances (secrétariat pour le DSRP) et le ministère du Travail du Pakistan. Ce séminaire marquait l'aboutissement d'une série d'activités tripartites organisées l'an dernier par l'OIT en collaboration avec le gouvernement du Pakistan et auxquelles les partenaires sociaux ont apporté une importante contribution – ce qui, toutefois, ne signifie ni qu'ils n'ont émis aucune réserve à l'égard du projet de DSRP ni que les propositions qu'ils ont formulées aient toutes été acceptées.
18. L'une des principales leçons de l'expérience du Pakistan est qu'il faut que les stratégies axées sur la croissance de l'emploi s'incarnent dans des politiques et des projets concrets soutenus par des dotations budgétaires appropriées. L'interaction étroite, facilitée par l'OIT, entre les partenaires sociaux et les ministères des Finances et du Plan a permis à ces acteurs de prendre conscience de la possibilité d'intégrer les questions relatives à l'emploi dans le processus budgétaire. Pour obtenir des résultats satisfaisants dans ce domaine, il

importe que les recommandations aient une portée pratique et puissent se traduire par des mesures concrètes et des projets réalistes.

**Associer la création d'emplois décents pour les femmes et la lutte contre le travail des enfants:
l'exemple de la République-Unie de Tanzanie et du Bangladesh**

La lutte contre la discrimination qui s'exerce sur le marché du travail est un thème qui anime l'ensemble des composantes de l'Agenda global pour l'emploi, dont l'un des principaux objectifs est notamment de promouvoir le travail décent en faveur des femmes désavantagées sur le marché du travail. On constate cependant que les politiques et les programmes actuels ont tendance à traiter la promotion de l'emploi décent pour les femmes et l'élimination du travail des enfants comme deux questions séparées. Les activités antérieures de l'OIT montrent pourtant que la création d'emplois décents pour les femmes et la promotion de l'égalité entre les sexes ont un retentissement sur la totalité de l'existence des personnes concernées. Les initiatives en faveur de l'emploi des femmes ignorent trop souvent que la question de l'emploi est inséparable d'autres impératifs – amélioration du bien-être de la famille, éducation des enfants, lutte contre l'exploitation de leur travail. Certaines formes d'emploi pourraient en effet inciter des mères à retirer leurs enfants de l'école afin qu'ils puissent travailler avec elles ou assumer des responsabilités familiales.

Au Bangladesh et en Tanzanie, l'OIT a mis en œuvre des projets visant à associer plus étroitement la création d'emplois décents pour les femmes et la lutte contre le travail des enfants. Des programmes pilotes ont permis d'établir l'efficacité des stratégies prévoyant: i) une sensibilisation des femmes aux questions touchant l'égalité entre les sexes, les droits des enfants et la nécessité de préparer l'avenir de ces derniers; ii) la surveillance des enfants vulnérables par la communauté; iii) l'organisation des femmes en groupes économiques et la mise en place de programmes axés sur la formation professionnelle, l'accès au crédit et le renforcement de l'accès au marché. Ces programmes insistent sur le fait que les femmes doivent veiller à ce que leurs enfants suivent une scolarité régulière et ne travaillent pas.

En République-Unie de Tanzanie, par exemple, 1 000 femmes environ ont été organisées en groupes de production, et un quart d'entre elles ont contracté des prêts à but économique. Par ailleurs, 1 700 enfants ont été soustraits au travail et inscrits dans des écoles primaires ou des garderies, 500 autres ont pu bénéficier de programmes de formation professionnelle. Conscient des avantages de la stratégie mise au point dans le cadre du projet, le gouvernement a officiellement demandé qu'elle soit appliquée dans d'autres régions du pays. De fait, les enseignements qui ont pu être tirés de ce projet sont en cours d'application et d'adaptation dans un certain nombre d'autres pays, en vue de tirer encore davantage parti de cette association bénéfique entre création d'emplois décents pour les femmes et lutte contre le travail des enfants.

19. L'Agenda global pour l'emploi ne s'appuie pas uniquement sur les projets actuellement en cours et se développe sur la base des expériences de création d'emplois réussies. A Madagascar, l'OIT a contribué à transformer des programmes de travaux publics axés sur la création d'emplois temporaires pour des interventions de secours à court terme en programmes d'investissement public rentables visant le long terme. La création d'emplois qui accompagne la réalisation de ces programmes peut contribuer à la mise en place d'une infrastructure de qualité et à la lutte contre la pauvreté. L'OIT, avec l'appui financier constant de l'Office norvégien du développement international (NORAD), a aidé le gouvernement de Madagascar à expérimenter des programmes d'investissement public à forte intensité de main-d'œuvre dans les secteurs de l'infrastructure et de la construction. Ces programmes visent à développer l'exécution des travaux publics par des entreprises privées, en recourant à des entrepreneurs locaux compétents, bénéficiant d'un système d'adjudication permettant aux PME de participer aux marchés publics.
20. Les préoccupations des partenaires sociaux ont également été prises en compte dans la mise en œuvre du programme. Ainsi, ont été créées une association d'entrepreneurs et une association de consultants en ingénierie, axées sur une utilisation intensive de main-d'œuvre; elles sont toutes deux représentées au sein du conseil d'administration de l'institut de formation qui a été institué en vue de renforcer la capacité des entrepreneurs privés d'exécuter des activités à forte intensité de main-d'œuvre en tenant compte d'impératifs divers – rentabilité, compétitivité, respect de normes de qualité. Les normes du travail pertinentes sont par ailleurs systématiquement mentionnées dans les formulaires de contrat, et l'on continue de prendre des mesures pour institutionnaliser la participation des travailleurs aux décisions qui les concernent.

21. L'analyse détaillée des résultats obtenus au cours de cette phase pilote révèle que, comparées aux techniques traditionnelles à forte intensité de matériel utilisées dans la construction, les techniques fondées sur une utilisation intensive de la main-d'œuvre sont moins coûteuses – d'au moins 30 pour cent –, permettent d'économiser environ 30 pour cent des frais liés aux opérations de change, et créent entre trois et cinq fois plus d'emplois par unité d'investissement, sans pour autant compromettre la qualité de la production finale. Sur la base de ces informations, le gouvernement de Madagascar, la Banque mondiale et plusieurs autres partenaires financiers ont décidé de transférer 50 millions de dollars du programme du secteur des transports à l'aménagement de routes rurales par des techniques à forte intensité de main-d'œuvre. L'appel d'offres sera strictement réservé aux PME dûment qualifiées (certificat à l'appui) pour l'emploi de telles techniques. Dans le secteur des transports, l'application de ces technologies devrait permettre:

- la signature de 100 à 150 contrats de 75 000 à 120 000 dollars des Etats-Unis avec des entrepreneurs correspondant au profil décrit ci-dessus;
- elle permettrait également de dégager 16 millions de journées de travail entre 2002 et 2007, ce qui équivaut à 16 000 emplois à plein temps par an, sur une durée de cinq ans, alors que l'option du «tout technologique» ne permettrait d'employer que 4 000 personnes.

On constate ainsi que les mesures prônées par l'OIT devraient permettre de multiplier par quatre le nombre d'emplois. Ce chiffre est à rapprocher des 77 000 emplois à plein temps qu'assure actuellement le secteur manufacturier dans l'ensemble du pays.

22. L'expérience de Madagascar atteste l'importance de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté et l'utilité qu'il y aurait par conséquent à intégrer systématiquement ce facteur dans les politiques d'investissement, en particulier dans les secteurs de l'infrastructure et de la construction. Cette stratégie pourrait être développée et servir de fil directeur pour la croissance à forte intensité d'emplois dans le cadre de programmes d'investissement public capables de stimuler à leur tour les investissements privés.

La mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi à l'échelon local

23. Une des principales finalités de l'Agenda global pour l'emploi réside dans son application aux activités entreprises au niveau sous-national (à l'échelon de la province, du district, des communes). Si la politique globale doit être résolument orientée vers la création d'emplois, plusieurs éléments de l'agenda doivent quant à eux être mis en œuvre par le biais d'actions locales. La tendance à la décentralisation, perceptible dans le monde entier, et la réforme de la fonction publique permettent précisément aux collectivités locales d'influer plus fortement sur les décisions politiques. L'avantage de cette situation est qu'elle permet de créer des synergies à plusieurs niveaux, l'enjeu majeur consistant à savoir exploiter ces synergies pour la mise en œuvre de l'agenda.

24. L'Agenda global pour l'emploi propose des lignes directrices précieuses pour la conception des stratégies régionales dans le domaine de l'emploi. A Lodz, Pologne, l'Agenda global pour l'emploi a été mis en œuvre à l'échelon local. Le ministère du Travail et des Affaires sociales a invité l'OIT à élaborer une stratégie en vue de résoudre les problèmes économiques et les problèmes d'emploi de cette région en difficulté. Dans un contexte régional, la politique macroéconomique et la politique sociale sont définies par le gouvernement central; il n'en demeure pas moins que les collectivités régionales et locales disposent elles aussi de nombreux moyens d'action pour promouvoir l'emploi et le

développement social. Au niveau national comme au niveau régional, les partenaires sociaux se sont pleinement engagés dans la réalisation de ce projet.

25. Les PME, à Lodz comme ailleurs, sont les principales sources de création d'emplois, mais elles se heurtent à de nombreuses difficultés, liées notamment à la complexité des réglementations, au niveau élevé des taux d'intérêt et à d'importants coûts de main-d'œuvre. Si la résolution de ces difficultés ne peut s'opérer qu'à l'échelon national, la prise des mesures visant à encourager la création et le développement des entreprises ainsi que la mise en place de services d'appui pourrait s'inscrire dans le cadre d'initiatives régionales. De même, la mise au point d'un système d'éducation, de formation et d'apprentissage efficace pourrait se réaliser à l'échelon local. Cela aurait notamment pour effet de réduire l'inadéquation de l'offre et de la demande de travail, de contribuer à rehausser le niveau des compétences ou à assurer la requalification des travailleurs, autant d'éléments indispensables pour tirer le meilleur parti des nouvelles technologies et favoriser le développement de nouveaux secteurs d'activité.
26. Un séminaire tripartite s'est tenu à Lodz en mai 2002 dans le but de définir les principaux éléments d'une stratégie régionale de l'emploi. Les partenaires sociaux de la région et de Varsovie, qui avaient contribué à l'élaboration des principaux éléments de cette stratégie, ont participé activement à ce séminaire et adopté les recommandations qui y ont été formulées. Les conclusions des participants ont joué un rôle décisif dans la mise au point de cette stratégie, qui a été mise en œuvre au printemps 2003 par la ville de Lodz en coopération avec d'autres importants partenaires. Le ministère de l'Economie, du Travail et des Affaires sociales souhaite reproduire l'expérience dans une autre région de la Pologne.
27. L'OIT a élaboré un programme de développement économique local, dont l'objectif est de stimuler le développement économique et social en vue de créer des emplois décents au niveau local – ce dernier terme impliquant l'existence d'une zone géographique dont la densité démographique et les ressources sont suffisantes pour assurer une rapide expansion économique. Les directives qui ordonnent la mise en œuvre de ce programme – axé sur la participation, le dialogue social et la création de partenariats entre secteur public et secteur privé – prévoient en premier lieu une analyse de la situation sociale et économique et des institutions de la région considérée, puis la création d'un forum où serait élaborée une stratégie de développement économique local. Les structures chargées de la mise en œuvre sont ensuite créées ou renforcées, le cas échéant, par une agence locale de développement économique. Lorsque le forum, la stratégie et les structures de mise en œuvre sont en place, on lance les activités prévues dans le cadre de la stratégie, qui couvrent divers domaines – formation des entrepreneurs, facilitation de l'accès aux sources de financement, développement de l'infrastructure.
28. L'Agenda global pour l'emploi a tiré parti de l'expérience acquise au *Mozambique*, où l'OIT était l'un des intervenants dans un programme interinstitutions de développement des ressources humaines au niveau local, programme auquel ont également collaboré le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). L'OIT a participé à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique local dans les provinces de Maputo, de Manica et de Sofala, et plus particulièrement dans sept districts regroupant une population totale d'environ 300 000 habitants. Deux séries d'activités ont été entreprises: d'une part, le renforcement du système de production par le biais de l'assistance technique, de la formation des acteurs de l'économie informelle et de la remise en état de l'infrastructure économique de base; d'autre part, la mise en place des capacités institutionnelles par la création, dans chaque province, d'une agence locale de développement économique. Le ministère a estimé que cette expérience pourrait être reproduite dans d'autres provinces du Mozambique. Une récente évaluation a permis

d'établir la pertinence de ce programme pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que sa cohérence à l'égard du Document de stratégie de réduction de la pauvreté du Mozambique (lequel prévoit un plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue). Le gouvernement a par conséquent demandé à l'OIT de l'aider à formuler une politique nationale en faveur du développement économique local.

29. Si les activités axées sur le niveau local constituent un aspect important de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi, il importe également de mener une action globale et coordonnée de manière à assurer la plus forte synergie possible entre les différents niveaux d'intervention. La réussite des initiatives locales est souvent suspendue à une condition essentielle, à savoir l'existence d'une stratégie nationale globale en faveur de l'emploi, prévoyant notamment la mise en place des institutions nécessaires.

Conclusions

30. La mise en œuvre de l'agenda global, dont l'objectif est d'aider les mandants à mettre en place des politiques intégrées en faveur du travail décent, a permis de tirer quelques enseignements majeurs dont il sera possible de tirer avantageusement parti:

- il importe de placer la question de l'emploi dans un contexte socio-économique élargi et, notamment, de l'articuler aux questions relatives aux institutions et à la gouvernance;
- il convient de centrer l'analyse sur les principaux thèmes définis dans l'agenda;
- il faut que les partenaires sociaux participent activement à l'élaboration de la stratégie pour l'emploi, en sorte que sa mise en œuvre puisse s'appuyer sur une large convergence des points de vue;
- il importe de pouvoir concilier des impératifs contradictoires, ce qui nécessite d'importantes capacités d'analyse et de jugement;
- la lutte contre la discrimination en matière d'accès au marché du travail et au revenu jouant un rôle décisif dans l'éradication de la pauvreté, il faut prendre les mesures nécessaires pour qu'elle constitue un volet à part entière des politiques socio-économiques ainsi que de la stratégie nationale de création d'emplois;
- il faut aider les ministères des Finances et du Plan à prendre conscience de la possibilité d'intégrer les questions relatives à l'emploi dans l'élaboration des politiques;
- la mise en œuvre de l'agenda au niveau local favorise la croissance d'emplois de qualité, grâce à une synergie entre les mesures micro et macroéconomiques;
- l'analyse globale des politiques de l'emploi et la mise au point d'un programme national de création d'emplois en faveur du travail décent présupposent l'existence d'une forte volonté politique.

De nouvelles analyses effectuées sur la base de l'expérience acquise dans divers pays permettraient de mettre en relief l'interaction positive qui s'établit entre l'Agenda global pour l'emploi et les autres composantes de la stratégie en faveur du travail décent.

31. Plus généralement, l'expérience acquise semble indiquer que l'Agenda global pour l'emploi aide efficacement les responsables politiques à davantage placer l'emploi au cœur des politiques nationales et débouche sur des résultats tangibles. Cette expérience fournit également quelques points de repère qui permettront un enrichissement et un renforcement de l'agenda:
- i) Etant donné l'importance de la main-d'œuvre et le nombre élevé de travailleurs pauvres dans le secteur agricole, il importe de prendre des mesures appropriées pour

accroître la productivité de ce secteur; cet impératif doit se voir accorder une importance accrue, tant dans la conception que dans la mise en œuvre de l'agenda.

- ii) Il semble désormais incontestable que la promotion de l'emploi aux niveaux sectoriel et local n'a de chances de réussir que si les objectifs en matière d'emploi sont parfaitement intégrés dans la politique macroéconomique du pays considéré.
- iii) L'intensification de la concurrence sur l'ensemble des marchés – nationaux et internationaux – nécessite également que l'on coordonne de manière plus efficace les principales composantes de l'Agenda global pour l'emploi pour les mettre au service d'une augmentation de la productivité. Les stratégies d'emploi élaborées et mises en œuvre dans le cadre de l'agenda doivent par conséquent attacher une importance toute particulière à l'accroissement de la productivité des entreprises. Cet objectif doit figurer explicitement dans les stratégies nationales de développement, puisque l'on sait qu'une productivité accrue peut entraîner une élévation du niveau de vie et susciter une croissance économique durable sans entraîner d'inflation.
- iv) Il convient enfin de surveiller les grandes tendances de l'évolution économique mondiale – celles qui sont susceptibles d'avoir un fort retentissement sur l'économie et sur l'emploi au niveau national – et en tenir compte dans l'élaboration des politiques nationales en matière d'emploi. L'Agenda global pour l'emploi, par le biais d'alliances avec des institutions internationales et les institutions des Nations Unies, peut apporter une aide précieuse à l'analyse de ces tendances et attirer sur elles l'attention des dirigeants nationaux.

- 32.** La commission est invitée à présenter des commentaires sur ce rapport, en vue de fournir des orientations sur le développement et la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi en collaboration avec les mandants et les institutions partenaires.

Genève, le 1^{er} octobre 2003.

Document soumis pour discussion.