



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Créer des emplois productifs
pour faire reculer la pauvreté
et accélérer le développement****I. Rappel des faits et contexte**

1. Lorsque la Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration a entériné, à sa session de mars 2003, l'Agenda global pour l'emploi en tant que moyen de mettre en œuvre, dans le domaine de l'emploi, l'Agenda du travail décent, elle l'a également prié de choisir, en vue d'une discussion détaillée sur chacun des dix éléments clés de l'agenda, un ou deux d'entre eux pour chaque session ultérieure. L'un des deux éléments retenus pour la discussion à la session de mars 2004 s'intitule «Créer des emplois productifs pour faire reculer la pauvreté et accélérer le développement» (élément clé n° 10). C'est pour faciliter cette discussion que le Bureau a élaboré le présent document.
2. La persistance des taux élevés de pauvreté¹ et la lenteur avec laquelle la pauvreté recule posent des défis majeurs aux dirigeants du monde, aux gouvernements, aux responsables politiques et aux acteurs du développement. Alors que, selon certaines projections (par exemple celles établies par la Banque mondiale)², l'Objectif du Millénaire pour le développement consistant à réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015 (par rapport au niveau de 1990) serait globalement atteint, des doutes subsistent quant à certaines régions (l'Afrique subsaharienne, par exemple) et certains pays. En Afrique subsaharienne, le pourcentage de gens vivant avec moins d'un dollar E.-U. par jour est passé de 47,4 pour cent en 1990 à 49 pour cent en 2000, un pourcentage qui, selon les prévisions, ne sera ramené qu'à 42,3 pour cent d'ici 2015. Et si l'on fait abstraction de la Chine, le

¹ Les composantes de la pauvreté sont multiples: le revenu et les composantes autres que le revenu. Même si les mesures fondées sur le revenu sont plus facilement accessibles, les composantes autres que le revenu, par exemple la santé et l'éducation, sont extrêmement importantes. Le concept de développement humain, initialement établi par le PNUD, est souvent utilisé comme indicateur des composantes autres que le revenu du développement.

² Banque mondiale, *Perspectives de l'économie mondiale*. Washington, DC, 2004.

pourcentage de population vivant en dessous du seuil de pauvreté dans le reste du monde devrait passer de 27,2 pour cent en 1990 à 15,4 pour cent en 2015³.

3. Le défi consistant à réduire la pauvreté est rendu plus difficile par des crises de types divers (par exemple celles qui résultent de turbulences économiques, de conflits armés ou de catastrophes naturelles). On peut citer comme exemple les conséquences sociales particulièrement graves de la crise économique qui a frappé l'Asie en 1997-98, la crise qui a touché plus récemment l'Argentine, l'impact de conflits armés interminables dans un certain nombre de pays africains et asiatiques et les effets destructeurs des catastrophes naturelles qui ont touché un certain nombre de pays ces dernières années. Différents types de crise frappent les pauvres de manières différentes; et les pauvres, parce qu'ils sont vulnérables, sont souvent les plus durement touchés.
4. Un aspect important de la pauvreté est sa dimension sexospécifique. Si difficile qu'il soit de se procurer des données ventilées par sexe sur la pauvreté, celles dont on dispose montrent que: i) les femmes sont surreprésentées parmi les pauvres; ii) le nombre et le pourcentage de femmes dans la population pauvre sont en augmentation; et iii) les ménages dirigés par une femme sont plus vulnérables à la pauvreté, et le pourcentage des ménages dirigés ou tenus par une femme semble être en augmentation. Les femmes représentent une part de plus en plus importante de la main-d'œuvre; mais cette évolution ne s'est pas accompagnée dans les mêmes proportions d'une amélioration de la qualité des emplois auxquels les femmes ont accès. Ces questions appellent une approche globale qui prenne en compte les dimensions économique, sociale, culturelle et politique.
5. Bien que l'emploi soit généralement considéré comme l'un des moyens les plus sûrs de sortir de la pauvreté, les pauvres des pays en développement sont le plus souvent au chômage. La pauvreté est moins imputable au chômage déclaré qu'au fait que de nombreux emplois ne sont pas de nature à assurer des niveaux décents de revenu et de subsistance. Il suffit pour s'en convaincre de constater que pour près de 1,1 milliard de pauvres dans le monde, le nombre de chômeurs déclarés est de 185 millions. Selon une estimation⁴, le nombre de personnes qui travaillent avec un revenu insuffisant (appelés les travailleurs pauvres) était de 534 millions en 1997.
6. L'expérience des pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté atteste clairement qu'une croissance forte et soutenue est une condition importante pour obtenir ce résultat. Mais elle ne suffit pas; le schéma et les sources de croissance déterminent très largement l'augmentation des revenus des pauvres. A cet égard, l'emploi productif joue un rôle essentiel dans la relation entre croissance et pauvreté⁵. Mais s'il faut accroître la productivité et le revenu des pauvres, il convient également de leur assurer une protection (notamment en cas de maladie ou d'incapacité ou lorsque ces personnes sont trop âgées pour travailler), de leur donner les moyens de se faire entendre et d'exercer leurs droits au travail, de même qu'il faut instaurer le dialogue comme moyen de promouvoir leurs intérêts. En d'autres termes, le travail décent en tant que notion englobant la promotion de l'emploi productif, des droits, de la représentation et de la protection, est au cœur des

³ *Ibid.*

⁴ Majid, Nomaan: «Les travailleurs pauvres dans les pays en développement». *Revue internationale du travail*, 2001/3. Dans les *Tendances mondiales de l'emploi 2004*, le BIT estime leur nombre à 550 millions en 2003.

⁵ Pour une analyse détaillée de cette relation, avec des illustrations fondées sur un certain nombre d'expériences nationales, voir Rizwanul Islam «The nexus of economic growth, employment and poverty reduction: An empirical analysis», mimeo, OIT, Genève, 2003.

politiques menées avec succès contre la pauvreté⁶. L'emploi productif en tant que moyen de sortir de la pauvreté doit être intégré à l'approche globale du travail décent en tant que fondement de la lutte contre la pauvreté.

II. Les pauvres et l'économie informelle

7. Il n'est possible d'élaborer des stratégies efficaces de création d'emplois productifs comme moyen de faire reculer la pauvreté que si l'on comprend bien qui sont les pauvres et où ils travaillent (car, comme on l'a vu plus haut, la plupart des pauvres travaillent). Dans les pays en développement, près des trois quarts des gens vivent en zone rurale et mènent des activités se situant, pour l'essentiel, en marge de l'économie formelle ou structurée, que ce soit dans l'agriculture ou dans le secteur des activités rurales non agricoles⁷. Les pauvres des zones urbaines exercent également, dans l'ensemble, toute une série d'activités dans le secteur informel de l'économie. Les stratégies de réduction de la pauvreté ne peuvent donc pas ignorer l'agriculture, les activités rurales non agricoles ni l'économie informelle urbaine.
8. On ne doit pas pour autant en conclure que l'économie informelle est synonyme de pauvreté. Même si la pauvreté est l'un des facteurs sous-jacents de la croissance de l'économie informelle (en particulier dans le secteur des activités rurales non agricoles et dans le secteur informel de l'économie urbaine), nombre de personnes appartenant à ce segment de population ont des revenus décents. Il importe donc d'identifier les segments de l'économie informelle qui emploient des pauvres. Dans cette optique, on notera le schéma suivant: dans l'agriculture, ce sont les ouvriers agricoles et les exploitants précaires qui présentent l'indice de pauvreté le plus élevé. En dehors de l'agriculture, les revenus informels baissent à mesure que l'on descend l'échelle du statut de l'emploi, qui va de l'employeur aux travailleurs indépendants/à leur compte, suivis des travailleurs informels et occasionnels, pour arriver enfin aux ouvriers à façon et aux travailleurs à domicile. De même, la relation entre le fait de travailler dans l'économie informelle et le fait d'être pauvre apparaît plus nettement chez les femmes que chez les hommes. Non seulement les femmes sont plus nombreuses que les hommes à travailler dans ce secteur, mais elles sont concentrées dans les catégories de revenus inférieures, exerçant des activités de survie ou bien travaillant comme salariées occasionnelles ou à domicile⁸.
9. Compte tenu de ces caractéristiques de la pauvreté, les stratégies pour la faire reculer devraient être axées sur un schéma de croissance économique propre à engendrer des emplois plus productifs, accessibles aux pauvres, et notamment aux femmes.

III. Stratégies: Un programme de développement axé sur l'emploi comme moyen de réduire la pauvreté

10. Une stratégie de développement visant à réduire la pauvreté devra reposer sur trois grands piliers.

⁶ OIT: *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, rapport du Directeur général, 91^e session de la CIT (2003), OIT, Genève.

⁷ OIT: *Le travail décent et l'économie informelle*, 90^e session de la CIT (2002). OIT, Genève.

⁸ *Ibid.*

- Il convient, tout d’abord, que l’économie atteigne un rythme de croissance élevé et soutenu. Cela suppose des politiques globales comprenant des incitations à accumuler du capital sur un plan intérieur et à attirer des investissements étrangers, des mesures propres à garantir le déploiement efficace des ressources d’investissement dans les secteurs productifs, ainsi que des institutions favorisant la recherche d’efficacité.
 - Deuxièmement, la croissance doit être à fort coefficient d’emploi, en fonction de la dotation de ressources, sans négliger naturellement les considérations de productivité et d’efficacité.
 - Il importe, enfin, de doter les pauvres des moyens (éducation, compétences requises, accès aux moyens de production et aux moyens de financement) nécessaires pour exploiter les potentialités économiques existantes.
- 11.** Le régime politique nécessaire au renforcement des trois piliers susmentionnés devra être adapté à la situation spécifique au pays en développement concerné; et cette remarque s’applique plus particulièrement aux pays traversant une crise, qu’elle qu’en soit la nature. L’élaboration de politiques au niveau national devra être précédée d’un diagnostic concernant les obstacles à la création d’emplois. Il faudrait pour cela identifier les secteurs présentant un potentiel de croissance et d’emplois ainsi qu’un cadre stratégique intégré comprenant des éléments économiques, sociaux et politiques.

Cadre macroéconomique pour la croissance, l’emploi et la lutte contre la pauvreté

- 12.** Le rôle classique de la politique macroéconomique est d’assurer la stabilité (en termes de prix, d’équilibre budgétaire et de bilan des comptes extérieurs) et l’allocation optimale des ressources, l’objectif ultime étant de créer des conditions favorables à la croissance. Cependant, rechercher une stabilité orientée vers un but unique – il peut notamment s’agir d’objectifs définis en matière d’inflation et d’équilibre budgétaire – ne présente souvent que peu d’intérêt, en particulier dans les pays en développement. Si l’on considère que la croissance de la production et de l’emploi est faible, voire inexistante, dans le secteur formel de nombreux pays en développement, il est très difficile de trouver le juste compromis entre l’impératif de stabilité et d’allocation optimale des ressources, d’une part, et la nécessité d’introduire des incitations propres à stimuler l’investissement, la croissance et l’emploi, de l’autre. Pour intégrer l’objectif de réduction de la pauvreté par la productivité et la croissance dans les secteurs à forte intensité d’emplois, il faudrait envisager d’autres mesures macroéconomiques impliquant une plus grande souplesse dans l’application des normes de stabilité⁹. Des politiques et des réformes macroéconomiques appropriées peuvent également impulser la croissance de manière déterminante dans les secteurs à forte concentration de pauvres, comme l’agriculture, par exemple.
- 13.** On trouve, dans un certain nombre de pays en développement, des exemples d’application de politiques budgétaires et monétaires contracycliques lors du récent ralentissement de l’activité économique mondiale (en 2001). Ainsi, la République de Corée, la Malaisie, les Philippines et Singapour ont recouru à des mesures budgétaires et monétaires alors que, dans cette même situation, le Bangladesh, l’Inde et la Thaïlande n’ont appliqué qu’un seul

⁹ Une argumentation convaincante à l’appui de cette approche figure dans l’ouvrage de M. Muqtada, «Macroeconomic stability, growth and employment: Issues and considerations beyond the Washington Consensus», Employment Paper, 2003/48, Secteur de l’emploi, OIT, Genève, 2003.

type de ces mesures¹⁰. L'Indonésie, l'Ouganda et le Viet Nam ont fourni des données d'expérience utiles sur la manière de stimuler la croissance du secteur agricole (à forte concentration de pauvres) par des politiques macroéconomiques¹¹.

Stimuler la croissance comme moyen de créer des emplois et d'accroître la productivité

14. Comme trois quarts des travailleurs pauvres des pays en développement vivent dans des zones rurales, l'un des principaux défis consiste à accroître les revenus, la productivité et la capacité d'absorption de main-d'œuvre dans les secteurs agricole et non agricole. L'agriculture représente encore une part importante de la main-d'œuvre des pays en développement; et la main-d'œuvre agricole se compose à 40 pour cent de salariés (450 millions de personnes). Les femmes en représentent près d'un quart; on compte également dans leurs rangs nombre de travailleurs temporaires/occasionnels et de travailleurs migrants. Même si les salariés sont particulièrement vulnérables à la pauvreté, nombreux sont les petits exploitants et les exploitants précaires qui sont également pauvres ou traversent des périodes de pauvreté. De même, les salariés et les travailleurs à leur compte engagés dans les activités non agricoles à faible productivité vivent souvent en dessous du seuil de pauvreté. Aussi les stratégies de réduction de la pauvreté doivent-elles viser à accroître la productivité et à augmenter les revenus dans l'agriculture et dans le secteur des activités rurales non agricoles.
15. Divers facteurs sont à l'origine de la faible productivité, des bas salaires et des faibles revenus dans l'agriculture et dans le secteur des activités rurales non agricoles. Ce sont notamment le type de marché et de demande existant pour les produits, les prix relatifs des intrants et des extrants, les technologies utilisées, les mécanismes de commercialisation en place, la formation et les compétences des travailleurs, le pouvoir de négociation des travailleurs et des petits producteurs, etc. D'autres contraintes sont liées à l'insuffisance des infrastructures. L'accès aux moyens de production et aux moyens de financement peut également être déterminant. Si l'on peut, par une réforme foncière, permettre aux pauvres d'accéder aux moyens de production, les mécanismes de microfinancement peuvent également jouer un rôle utile à cet égard. Les politiques et les mesures de lutte contre la pauvreté supposent une bonne connaissance de ces divers facteurs. Les mesures requises peuvent donc comporter des réformes politiques pour garantir une structure des prix qui assure l'attractivité des programmes par l'introduction de technologies rentables et de mécanismes de commercialisation, par le relèvement des niveaux de compétence et par le renforcement du pouvoir de négociation des travailleurs et des petits producteurs. Des mesures similaires seraient judicieuses pour accroître la productivité dans le secteur informel de l'économie urbaine également. On peut aussi lutter contre la pauvreté par des mesures fiscales et par l'établissement de salaires minimums.
16. S'agissant de permettre aux pauvres de bénéficier de la croissance des activités économiques, il importe de se pencher sur les aspects internationaux de la croissance et du développement. Dans l'agriculture et les manufactures à fort coefficient de main-d'œuvre,

¹⁰ Pour plus de détails, voir Rizwanul Islam: «Employment implications of the global slowdown 2001: Responding with the social focus». Département du redressement et de la reconstruction, OIT, Genève, 2001.

¹¹ Rizwanul Islam: «Pauvreté rurale, croissance et politiques macroéconomiques: L'expérience asiatique». *Revue internationale du travail*, vol. 129, n° 6. Huong et al: «Employment poverty linkages and policies for pro-poor growth in Viet Nam». *Issues in Employment and Poverty*, document de travail n° 9, OIT, Genève, 2003.

par exemple, la croissance peut donner l'accès aux marchés, lesquels peuvent aussi subir l'influence de facteurs divers du commerce international (tarifs, subventions, barrières non tarifaires, etc.). Ces questions ont déjà été soulevées à propos de l'«élément clé n° 1» (promouvoir les échanges commerciaux et l'investissement dans les pays en développement pour y favoriser l'accès aux emplois productifs et aux marchés) de l'Agenda global pour l'emploi (GB.286/ESP/1/Rev.); et il serait important de les examiner lorsque la Commission de l'emploi et de la politique sociale sera en mesure de consacrer un débat plus complet à la lutte contre la pauvreté.

Méthodes à forte intensité de travail dans le domaine de l'aménagement d'infrastructures: une politique favorable à la croissance économique et à la création d'emplois

17. Le rôle crucial des infrastructures en tant que catalyseur du développement est bien connu. De même, en désenclavant le territoire et en reliant des zones rurales jusqu'alors isolées, les routes et les transports peuvent, si on les améliore, contribuer de manière déterminante à la croissance des activités non agricoles, qui font reculer la pauvreté. Du point de vue de la lutte contre la pauvreté, il existe au moins deux raisons d'accorder une attention particulière à l'investissement dans ce secteur. La première, c'est le poids spécifique de ce secteur dans l'économie d'un pays en développement classique, et la seconde, les options technologiques qui s'offrent à lui. En fait, des techniques à forte intensité de main-d'œuvre pourraient également s'appliquer en milieu urbain, où elles contribueraient à améliorer aussi bien les conditions de vie des pauvres des villes que l'environnement urbain lui-même, par exemple par la réhabilitation des quartiers défavorisés des villes (aménagement et pavage des routes, amélioration des écoulements) et par la gestion des déchets solides.
18. L'avantage des techniques à fort coefficient de main-d'œuvre sur celles à forte intensité d'équipements dans le secteur des infrastructures et dans celui de la construction a été démontré sur un plan macroéconomique dans de nombreux pays en développement: coûts unitaires plus faibles, création d'emplois plus nombreux, contribution plus forte au PNB, effets multiplicateurs accrus, niveaux de revenu et de consommation plus élevés des ménages, besoins moins importants en devises et, par conséquent, dépendance réduite par rapport aux importations. Ces conclusions valent pour les pays se caractérisant par un excédent de main-d'œuvre, des bas salaires, une faible capacité industrielle locale (en termes de production d'outils et d'équipements)¹². La stratégie à forte intensité de main-d'œuvre devrait donc être envisagée pour le court et le moyen terme. Lorsqu'un pays atteint un certain niveau de développement et que l'excédent de main-d'œuvre s'épuise, une telle stratégie n'est plus nécessaire.
19. Même s'il faut une analyse plus complète et à plus long terme pour déterminer l'impact qu'auraient sur la pauvreté des investissements axés sur l'emploi¹³, les analyses

¹² Pour avoir des données sur le Ghana, le Sénégal, Madagascar, le Lesotho, le Rwanda et le Zimbabwe, consulter l'ouvrage de Rizwanul Islam et de Jean Majeres: «Employment-intensive growth for poverty reduction: What can labour-based technology in infrastructure contribute?», dans: *Work 2001, Proceedings of the International Conference on Employment Creation in Development*, University of Witwatersrand, Johannesburg, 2001. Des données comparatives sur les coûts unitaires, la création d'emplois et les besoins en devises ont été présentées dans le document GB.286/TC/1 (session de mars 2003).

¹³ Une telle analyse a effectivement été demandée dans le document GB.286/17, mars 2003.

comparatives macroéconomiques¹⁴ des investissements à fort coefficient de main-d'œuvre par rapport aux investissements à forte intensité d'équipements montrent clairement que, pour un investissement donné, la stratégie à fort coefficient d'emploi donne de meilleurs résultats en termes de revenu et de consommation des ménages (qui sont au moins doublés), touche les groupes à faible revenu (en assurant au moins trois fois plus d'emplois à la main-d'œuvre non qualifiée), dépense environ 50 pour cent de plus en ressources locales et au moins deux fois plus en salaires locaux, crée environ deux fois plus d'emplois indirects, essentiellement grâce à l'utilisation accrue des ressources locales, et donc au renforcement des liens intersectoriels. Les couplages concrets entre investissement, emploi et pauvreté produisent donc, sur l'ensemble de l'économie, et en particulier sur les pauvres et sur les groupes à bas salaire¹⁵, des effets multiplicateurs plus importants que les politiques qui n'associent pas explicitement ces trois éléments.

Reconstruction axée sur l'emploi dans les pays touchés par une crise

20. Comme on l'a dit plus haut, les stratégies pour l'emploi et pour la réduction de la pauvreté devront être adaptées à la situation spécifique du pays touché par une crise. Différents types de crise induisent des effets différents, d'où la nécessité d'adapter les programmes de reconstruction en conséquence¹⁶. Par exemple, une crise économique provoquée par des récessions graves entraînerait normalement une contraction de la production avec, éventuellement, des effets néfastes sur les salaires et sur les revenus des travailleurs indépendants. Dans ce genre de situation, la solution consiste généralement à engager des politiques macroéconomiques contracycliques et des politiques dynamiques du marché du travail pour soutenir l'emploi et les revenus, et à mettre en place des filets de sécurité pour les pauvres. Une catastrophe naturelle a pour effet non seulement de perturber immédiatement la production et les revenus mais aussi, en endommageant les moyens de production, le capital social et les infrastructures physiques, elle peut affecter les perspectives futures de production et de revenu. En pareil cas, la reconstruction devrait notamment consister, outre l'appui requis sans délai, en un programme de remise en état des infrastructures, de restauration des moyens de production, dont les moyens de financement. Dans les pays sortant d'un long conflit armé, la situation peut être pire que dans les cas évoqués ci-dessus. En plus de voir leur économie désorganisée, leurs infrastructures endommagées et leurs biens capitaux ruinés, les pays se trouvant dans cette situation peuvent être confrontés à diverses perturbations de grande ampleur: pertes en compétences et capital humain (par suite de la désorganisation des systèmes d'éducation et de formation), effondrement des institutions et, même, absence des données/informations de base requises pour élaborer des stratégies et des programmes d'action. Les programmes de reconstruction devront alors couvrir un spectre plus large que dans d'autres situations de

¹⁴ Ces études couvrent le Népal, le Nicaragua, le Rwanda et l'Ouganda, et on peut se les procurer à EMP/INVEST, OIT, Genève.

¹⁵ Une analyse de pays portant sur une centaine de programmes d'investissement public en Afrique du Sud a démontré la supériorité des stratégies à fort coefficient de main-d'œuvre pour atteindre les pauvres sur les autres mécanismes de transfert de revenu. Voir Lawrence Haddad et Michelle Adato: «Maximizing benefit transfers to the poor: Evidence from South African employment programmes», dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 141, n° 3, Genève, 2002/3, pp. 203-223.

¹⁶ Voir aussi OIT (IFP/CRISIS): *ILO generic crisis response modules*, OIT, Genève, 2001.

crise, même si l'objectif de base doit être de rétablir les moyens de subsistance, en particulier pour les populations pauvres¹⁷.

L'emploi comme moyen de faire reculer la pauvreté dans les pays en transition

21. Que le présent document porte essentiellement sur les pays en développement où l'emploi productif est un moyen important de lutter contre la pauvreté ne veut pas dire que le problème de la pauvreté se limite à ces pays. Un certain nombre de pays dont l'économie est en train de passer du système socialiste au système de libre marché sont confrontés au problème de la pauvreté. Les études réalisées sur les économies en transition¹⁸ montrent que, même si le problème de la pauvreté résulte souvent d'une contraction économique grave et des changements structurels associés, une relance de la croissance économique n'a pas forcément pour effet d'inverser la tendance à la pauvreté. Il est essentiel, pour réduire la pauvreté, de rétablir la situation de l'emploi et de restaurer le marché du travail. Il semblerait donc que la stratégie d'un agenda du développement, qui préconise l'emploi comme moyen de faire reculer la pauvreté, ainsi qu'indiqué au paragraphe 10, puisse également présenter un certain intérêt pour les pays en transition (en particulier pour les moins avancés d'entre eux), encore qu'il convienne de préciser que toutes les méthodes de promotion de l'emploi ne sont pas forcément applicables en pareil cas. Il importe naturellement, avant d'élaborer des stratégies appropriées de lutte contre la pauvreté, d'examiner les situations spécifiques à ces pays.

IV. L'action de l'OIT à l'appui d'un agenda pour l'emploi comme moyen de réduire la pauvreté

22. L'action de l'OIT en faveur de l'emploi en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté a une longue histoire; et elle a évolué dans le temps¹⁹. Au cours de cette évolution, cette action a quelque peu changé de point de mire. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, le travail analytique et les efforts axés sur les politiques ont été en grande partie consacrés aux stratégies de développement en général, et à l'emploi dans le secteur informel, rural et urbain, en particulier. Dans le même temps, des activités de coopération technique visaient à promouvoir l'emploi productif, axé principalement sur l'emploi non agricole en zone rurale, sur le secteur informel de l'économie urbaine et sur les infrastructures à fort coefficient de main-d'œuvre. Le travail en cours suit plusieurs orientations. Au niveau des politiques, le travail consultatif et de recherche s'inscrit dans le cadre des activités déployées par l'OIT à l'appui des politiques de l'emploi, aux niveaux national et régional²⁰

¹⁷ Date-Bah, Eugenia, *Jobs after war* (OIT, Genève, 2003).

¹⁸ Voir, par exemple, l'ouvrage de Nina Torm: *The nexus of economic growth, employment and poverty during economic transition: An analysis of Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Tajikistan and Uzbekistan*, document de travail n° 13, Département du redressement et de la reconstruction, Genève, 2003.

¹⁹ On trouve une bonne description de cette histoire et de cette évolution dans Gerry Rodgers (ed.): *New approaches to poverty analysis and policy – I*, OIT, Genève, 1995.

²⁰ Au titre de l'action menée au niveau des politiques, il convient de citer les efforts que l'OIT consacre aux DSRP dans un certain nombre de pays. Par ailleurs, des consultations nationales

(dans ce dernier cas, par exemple, par le biais du Programme «Des emplois en Afrique»). Au niveau de ce programme, toute une série d'activités ont été déployées pour soutenir les efforts visant à stimuler l'emploi et à accroître la productivité, plus particulièrement dans le secteur informel de l'économie. On peut notamment citer les activités visant à promouvoir les techniques à fort coefficient de main-d'œuvre dans le domaine des infrastructures et dans les coopératives, et à relever la qualité de l'emploi dans les micro-entreprises et dans l'économie informelle. Des efforts sont aussi en cours pour renforcer la capacité des pauvres à mieux s'intégrer dans les économies en expansion et à tirer profit des nouvelles perspectives économiques; l'activité déployée dans les domaines touchant au développement des compétences et aux moyens de financement entre dans cette catégorie. Enfin, dans l'activité de reconstruction, les pays touchés par une crise font l'objet d'une attention particulière.

23. Le travail accompli au niveau des politiques, mentionné ci-dessus, est traité dans d'autres documents qui sont soumis à la Commission de l'emploi et de la politique sociale. Ces documents présentent régulièrement un état d'avancement de l'Agenda mondial pour l'emploi²¹ ainsi que des documents stratégiques (DSRP)²². Aussi le présent document porte-t-il principalement sur les autres axes de travail.

Améliorer l'économie informelle

24. Dans le cadre des efforts entrepris par l'OIT pour mettre en œuvre une stratégie intégrée du travail décent, un projet intersectoriel a été lancé au titre du suivi des conclusions sur le travail décent et l'économie informelle, adoptées par la Conférence internationale du Travail en 2002. Ce projet s'appuie sur les travaux antérieurs et en cours au siège et dans les services extérieurs (par exemple, dans le Programme pilote en faveur du travail décent au Ghana et aux Philippines, et dans un nouveau projet de coopération technique, actuellement mis en chantier en Inde). Dans le cadre de ce projet commun, les ressources sont affectées de manière à orienter l'action de l'OIT davantage vers les problèmes liés à l'économie informelle, et l'on s'efforce en outre d'obtenir des fonds extrabudgétaires. S'inscrivant dans un cadre stratégique orienté vers les résultats, ce projet vise à identifier les produits et activités susceptibles de répondre de manière cohérente à l'appel du Conseil d'administration qui souhaite qu'il soit donné suite aux conclusions de la CIT²³. Un réseau pour le partage des connaissances a été constitué dans le but de faire connaître les bonnes pratiques face aux problèmes rencontrés dans l'économie informelle dans les domaines suivants: gouvernance, macropolitique, accès au marché, productivité, représentation et possibilité de se faire entendre, et différentes formes de vulnérabilité. Ce projet commun sur le travail décent et l'économie informelle est mis en œuvre en étroite coordination avec l'appui aux stratégies de lutte contre la pauvreté que le Département de l'intégration des politiques apporte aux services extérieurs et aux unités du siège. En outre, la dix-septième Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) (24 novembre - 3 décembre

tripartites ont été tenues dans 13 pays africains pour discuter des suites qui pourraient être données au rapport du Directeur général *S'affranchir de la pauvreté par le travail*.

²¹ Document GB.288/ESP/1; et le document sur l'état d'avancement de l'Agenda mondial pour l'emploi, qui sera présenté à la session de mars 2004.

²² Documents GB.285/ESP/2 et GB.282/9.

²³ Voir le document GB.285/7/2 (nov. 2002) et le procès-verbal de la discussion du Conseil d'administration.

2003) a adopté des directives concernant les mesures statistiques de l'emploi dans l'économie informelle²⁴.

L'emploi, la pauvreté et les femmes dans l'économie informelle

La réduction de la pauvreté est l'un des éléments essentiels des plans d'action nationaux tendant à permettre aux femmes d'accéder plus largement à des emplois de meilleure qualité – un programme de promotion des questions de genre (GENPROM) du Secteur de l'emploi. Ces plans d'action s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre la pauvreté menée au niveau national, des groupes cibles de femmes étant choisis parmi les communautés les plus pauvres, les plus vulnérables ou socialement les plus exclues. Voici des exemples notables de tels projets: Estonie (l'emploi des femmes dans les zones rurales pauvres), Mexique (promotion de l'emploi décent et des droits du travail pour les groupes de femmes vulnérables), Inde (promotion d'autres possibilités de revenus pour les travailleuses *beedi*), Inde (promotion de l'employabilité des femmes dans l'économie informelle), Bangladesh (renforcement de l'autonomie des femmes et promotion de l'emploi), et un programme mondial visant à faciliter l'accès des femmes au marché dans l'économie informelle. Pour plus de détails sur ces projets et d'autres du même type, y compris sur leur impact et sur les enseignements qu'on en a retirés, s'adresser à GENPROM.

Les coopératives et la productivité

Pendant plus de cent-cinquante ans, les petits exploitants se sont constitués en coopératives pour réaliser des économies d'échelle sur l'achat d'équipements et sur le traitement et la commercialisation de leurs produits. Plus récemment, des propriétaires de petites entreprises ont également recouru à cette formule pour acheter, promouvoir et commercialiser. Ces économies d'échelle, qui permettent aux membres des coopératives de gagner en productivité, sont réalisées dans au moins cinq opérations distinctes: i) achat en commun d'intrants et d'équipements; ii) commercialisation conjointe de produits; iii) financement partagé; iv) activités communes de promotion de marque ; et v) efforts conjugués d'innovation par l'échange de connaissances et de données d'expérience entre les membres. En 2002, l'OIT a adopté une nouvelle recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, et développé, par la suite, ses activités dans ce domaine. Les programmes de promotion des coopératives de l'OIT comprennent quatre niveaux d'activité, liés entre eux et complémentaires:

- au niveau international, l'OIT collabore avec l'Alliance coopérative internationale et de nombreuses autres institutions internationales et bilatérales pour promouvoir le concept de coopérative comme moyen de réduire la pauvreté et de créer des emplois par l'entraide;
- au niveau national, l'OIT conseille les Etats Membres sur des aspects concernant la politique et la législation en matière de coopératives;
- au niveau méso, l'OIT soutient les efforts tendant à renforcer les moyens en produisant des matériels didactiques et en donnant des conseils techniques aux institutions de formation;
- au niveau local (micro), l'OIT œuvre en faveur de la création de coopératives et de leur expansion dans différents secteurs économiques et sociaux, pour différents groupes cibles, dans les zones rurales et urbaines.

Ce programme comprend des partenariats avec des organisations de travailleurs visant à promouvoir les coopératives dans l'économie informelle, et avec des organisations d'employeurs pour inciter les petites entreprises à se constituer en coopératives afin d'accroître leur productivité et leur compétitivité.

²⁴ Ces directives sont reproduites dans une annexe au rapport de la réunion de la CIST (document GB.289/STM/6).

Stimuler l'emploi productif par des stratégies à fort coefficient de main-d'œuvre dans le domaine des infrastructures

25. L'OIT a depuis longtemps démontré comment des stratégies de croissance à fort coefficient d'emploi et favorables aux pauvres peuvent s'appliquer à l'investissement *public*, en particulier dans le secteur des infrastructures et dans celui de la construction. Le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) a élaboré une stratégie opérationnelle pour promouvoir simultanément la création d'emplois et l'instauration de conditions de travail décentes dans le secteur de la construction. Il vise: i) à développer le secteur privé et à renforcer les capacités de manière à permettre aux PME d'accéder plus facilement aux appels d'offres publics; ii) à créer des emplois, des investissements à fort coefficient d'emploi étant consentis par des PME à forte intensité de main-d'œuvre qualifiée; iii) à introduire des normes du travail pertinentes dans les documents contractuels et à en faciliter l'application; et iv) à promouvoir cette approche par des procédures d'adjudication de type communautaire, fondées sur la promotion des principes d'organisation et de négociation dans les secteurs informels de l'économie urbaine et rurale qui, jusqu'à présent, n'étaient pas organisés.
26. Outre la création d'emplois, on s'intéresse également à leur qualité. Cette méthode offre en fait la possibilité d'introduire les normes fondamentales et autres de l'OIT dans les programmes et projets nationaux en insérant dans les documents contractuels des clauses appropriées concernant le salaire minimum, l'âge minimum, la non-discrimination, l'abolition du travail des enfants et du travail forcé, la sécurité et la santé et l'assurance accident du travail. Les éléments susvisés du travail décent sont intégrés par le biais d'un mécanisme incitatif consistant à adopter les procédures de passation de contrat et d'adjudication de manière à permettre aux petits entrepreneurs d'accéder aux marchés publics, à s'assurer plus facilement leur participation grâce à des modalités d'adjudication modifiées, à améliorer le système de paiement et à inclure dans l'appel d'offres les coûts afférents aux améliorations apportées sur le plan social. Ce programme illustre ainsi une manière d'opérationnaliser le travail décent.

Impact des techniques à fort coefficient de main-d'œuvre dans le secteur des infrastructures sur la création d'emplois et sur la réduction de la pauvreté

La contribution des techniques à fort coefficient de main-d'œuvre dans le secteur des infrastructures sur la création d'emplois et sur la réduction de la pauvreté peut s'illustrer par quelques exemples concrets. Le programme mis en œuvre au Ghana pendant la période 1989-1996 a créé 4,4 millions de jours de travail (soit l'équivalent de 20 000 emplois). Dans le cadre du programme de construction de routes secondaires au Mozambique, mis en œuvre depuis 1993, environ 8 millions de jours de travail ont été créés qui ont profité à plus de 40 000 personnes. A Madagascar, 3,5 millions de jours de travail ont été créés en 1995. Au Cambodge, pendant la période 1993-1997, 2,7 millions de jours de travail (équivalant à environ 14 000 emplois) ont été créés par le programme de réhabilitation de routes secondaires et de canaux d'irrigation ainsi que par l'opération de nettoyage et d'entretien du site d'Angkor, inscrit au patrimoine de l'humanité. Ces programmes comprenaient également une formation pour les petites entreprises de construction.

Il n'est pas facile d'estimer le coût afférent à la création des emplois susmentionnés. Les estimations fondées sur une simulation indiquent un coût par emploi compris entre 540 dollars (en Ouganda) et 760 dollars (à Madagascar).

Les emplois créés grâce aux programmes d'aménagement d'infrastructures du type mentionné ci-dessus ont contribué à faire reculer la pauvreté. Selon le rapport d'évaluation thématique présenté à la Commission de la coopération technique en mars 2003 (GB.286/TC/1), il y avait eu un «important transfert de revenus qui permet à de nombreux ménages de s'élever au-dessus du seuil de pauvreté». Le rapport précisait également: «Il est désormais largement admis que les techniques à forte intensité de main-d'œuvre constituent un moyen économique et efficace de créer des emplois et de réduire la pauvreté.» (paragr. 31 et 34).

27. S'il est vrai que des programmes pilotes ont fait leurs preuves non seulement en termes de création d'emplois et d'autres gains macroéconomiques associés à l'adoption de techniques à fort coefficient de main-d'œuvre, mais aussi qu'ils ont contribué à faire reculer la pauvreté, il est nécessaire, si l'on veut en accroître les effets réels, d'adopter cette approche à une plus grande échelle (de préférence au niveau national). Il importe, à cet égard, de l'intégrer dans les programmes d'investissement public. Une autre manière d'accroître l'impact réel sur l'emploi et sur la réduction de la pauvreté consiste à intégrer cette technique dans de vastes programmes d'aménagement d'infrastructures (notamment ceux financés par les institutions financières au service du développement et par d'autres donateurs).
28. Au niveau des politiques en amont, l'OIT, désireuse d'intégrer l'objectif de l'emploi dans le cadre stratégique macroéconomique et, en particulier, dans la politique d'investissement public, a soutenu les gouvernements dans leurs efforts pour institutionnaliser les politiques d'investissement à fort coefficient d'emploi. C'est ainsi qu'ont été définis, dans plusieurs pays (Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Sénégal, Togo et Ouganda), le rôle et les fonctions des unités chargées des politiques de l'emploi et de l'investissement (au niveau des ministères des Finances et du Travail, ou intégrées dans les unités chargées de la programmation des DSRP) et des comités directeurs tripartites; ces définitions visent à adapter les procédures de programmation et de budgétisation ainsi que les critères d'allocation de ressources utilisés par les gouvernements pour sélectionner les programmes d'investissement soumis par les ministères compétents pour ces questions techniques. Jusqu'à présent, les communications envoyées par ces ministères (même dans les pays ayant adopté récemment des DSRP²⁵) étaient essentiellement techniques et n'intégraient pas explicitement les objectifs politiques de réduction de la pauvreté ou de création d'emplois.
29. A l'exception de l'Ouganda, aucune unité chargée des politiques n'a encore été constituée, malgré les déclarations d'intention répétées des gouvernements. Cette situation s'explique par divers obstacles, aussi bien techniques que procéduraux et juridiques. Cependant, le programme HIMO poursuit ses efforts en étroite collaboration avec d'autres institutions, et l'on perçoit actuellement certains signes encourageants, notamment en provenance du Burkina Faso et de la Mauritanie, où la collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (UN/OESA) et le PNUD peut déboucher sur la création de telles unités de coordination des politiques dans le cadre des secrétariats techniques DSRP; et du Ghana, où la collaboration avec la Banque mondiale s'est traduite par une proposition visant à créer une telle unité chargée des politiques.
30. Le cadre mondial de planification et de programmation pour la réduction de la pauvreté, c'est-à-dire les DSRP récemment adoptés par plusieurs pays en développement, est considéré par l'OIT comme un outil potentiellement encourageant, avec lequel on peut formuler et mettre en œuvre des politiques économiques et sociales de nature à favoriser la croissance et à faire reculer la pauvreté. L'OIT attend toujours que les pays qui sont actuellement bien avancés dans leurs DSRP, mais qui doivent encore poursuivre une stratégie reliant la croissance, l'emploi et la pauvreté, prendront véritablement conscience de l'importance de l'emploi pour la réduction de la pauvreté une fois qu'ils auront intégré la question de l'emploi dans la politique d'investissement. Malheureusement, ceux qui l'ont fait à ce jour sont encore trop peu nombreux.
31. S'agissant d'intégrer des techniques à fort coefficient de main-d'œuvre dans les vastes programmes d'aménagement d'infrastructures, la collaboration entre l'OIT et la Banque

²⁵ Exemple: les missions de l'OIT au Népal, au Burkina Faso et au Honduras.

mondiale, la Banque asiatique de développement et des organismes donateurs bilatéraux tels que l'ACDI (Canada), l'ASTI (Suède) et NORAD donne de premiers résultats encourageants dans plusieurs pays (Afghanistan, Cambodge, Congo, Indonésie, République démocratique populaire lao, Madagascar, Rwanda). Une collaboration est également envisagée avec les banques de développement régionales d'Afrique et d'Amérique latine ainsi qu'avec l'Union européenne.

Permettre aux pauvres de tirer parti des nouvelles perspectives économiques

32. Les facteurs importants grâce auxquels les pauvres seraient mieux à même de tirer parti des nouvelles perspectives économiques et de mieux s'intégrer dans le processus de croissance sont notamment l'éducation et les qualifications ainsi que l'accès aux moyens de production et de financement.

Compétences

33. Le faible niveau d'alphabétisation, de formation et de qualification est l'un des principaux obstacles à l'obtention d'un emploi et à la génération de revenus. C'est pourquoi l'éducation et la formation peuvent être un élément important de la stratégie de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté. Un nombre croissant d'innovations de petite échelle sont introduites au niveau des projets dans les méthodes et programmes de formation axés sur la lutte contre la pauvreté, en particulier dans le cadre de projets visant les femmes. Ces innovations sont notamment les suivantes:
- méthodes participatives permettant aux femmes d'apprendre «sur le tas», de préférence une formation dispensée de haut en bas par des «experts»;
 - formation de personnes indigentes et illettrées selon une formule combinant l'alphabétisation et l'apprentissage des moyens de subsistance;
 - initiation des femmes aux moyens de subsistance, consistant à mettre à profit leurs connaissances de base, à leur faire prendre conscience d'elles-mêmes et à leur donner les moyens de se prendre en charge;
 - formation s'adressant à différents groupes d'acteurs économiques: employés, main-d'œuvre extérieure et entreprises principales, dans le cadre d'une approche sectorielle intégrée favorable aux plus démunis.
34. Dans nombre de ces cas, la formation s'inscrit dans une série de stratégies de lutte contre la pauvreté, comprenant des mécanismes de microfinancement et d'appui à la commercialisation, mais aussi des stratégies organisationnelles et des actions de sensibilisation au niveau global. L'OIT (IFP/SKILLS) prépare actuellement un document qui identifie et analyse certaines de ces expériences. Pour rares que soient les évaluations systématiques de la pauvreté, les données d'expérience y relatives montrent des alternatives intéressantes pour les programmes de développement des compétences, visant à exercer un impact dans le sens d'une réduction de la pauvreté, en particulier lorsqu'elles s'inscrivent dans une stratégie intégrée.

Formation à base communautaire pour des pauvres

L'un des principaux programmes de l'OIT en matière de développement des compétences et de réduction de la pauvreté est la méthodologie communautaire pour l'emploi et la génération de revenus. Cette méthodologie est actuellement adaptée au Bangladesh par le Bureau de la main-d'œuvre, de l'emploi et de la formation et par les Centres de formation technique avec des moyens de financement du PNUD et avec l'assistance technique de l'OIT. La méthodologie communautaire est une approche systématique consistant à apporter une assistance à la formation et à la postformation aux fins de la création d'emplois au niveau local, à promouvoir l'esprit d'entreprise, à faciliter l'accès aux marchés, au crédit et aux technologies. Au Bangladesh, ce projet vise les femmes pauvres des zones rurales.

35. On peut retirer plusieurs enseignements des diverses études et des nombreux projets de coopération technique qui ont été réalisés. A l'évidence, l'amélioration de la qualité d'emploi passe par un accroissement de la productivité, ce que la seule formation ne va pas nécessairement induire. Il est souvent nécessaire de combiner et, plus encore, de coordonner les différents services d'appui.

Financement

36. La croissance de l'emploi est directement tributaire des facilités d'accès au capital par les entreprises. Elle est également tributaire de la capacité des institutions financières à recueillir rapidement des liquidités excédentaires de la part des ménages et des entreprises et à transformer l'épargne en investissement. On peut, par la politique, veiller à ce que le capital soit et reste accessible aux entreprises privées, grandes ou petites, réduire le risque pour les pauvres et atténuer leur vulnérabilité. On peut, par la politique, rendre les infrastructures financières plus accessibles et plus proches. C'est là une nécessité, notamment pour les travailleurs pauvres de l'économie informelle, qui n'ont guère le temps d'aller mener des transactions compliquées loin de leur lieu de travail.
37. Une infrastructure financière appropriée signifie: des fonds de garantie et autres mécanismes de partage des risques, des associations de caution mutuelle, des services de microleasing, de microfinancement et de micropaiement en fonds propres grâce auxquels les banques et les institutions de microfinancement sont plus à même de servir les petites et micro-entreprises.
38. Rendre les infrastructures financières plus accessibles aux pauvres implique un ajustement des cadres juridique et réglementaire, c'est-à-dire, pour l'essentiel, ce qui peut être légalement proposé et accepté à titre de garantie. Cela suppose que l'on regarde à la loupe la législation existante ainsi que les droits de propriété et la gestion de l'enregistrement des biens qui tendent à défavoriser les pauvres. C'est une vision nouvelle, plus globale, de la microfinance. Elle répond à la nécessité pour les pauvres, dont des besoins financiers sont divers, de jouir d'un accès stable à toute une gamme de services financiers, de tout un éventail de mécanismes appropriés, spécifiques à différents types d'institutions.
39. S'agissant du cadre politique et réglementaire, les études de l'OIT sur les effets que les politiques menées par le secteur financier en Afrique ont sur l'emploi et le revenu montrent que les résultats obtenus ne servent pas nécessairement les intérêts de la majorité de la population active. Une réforme et une libéralisation du marché financier devraient être entreprises et, ce faisant, il faudrait se préoccuper du revenu et non pas se contenter de veiller à l'allocation optimale des ressources au plan global, laquelle peut occulter des écarts croissants de revenus (voir également GB.285/13).
40. Les études d'impact du microcrédit attestent des effets positifs sur les revenus des ménages, sur la création des moyens de production et sur la qualité des emplois existants. Cependant, une proportion importante de ces ménages voient également leurs conditions

de vie se détériorer. Cela peut s'expliquer par le fait que les ménages à faible revenu sont exposés à toute une série de risques et de chocs économiques. Si le microcrédit peut jouer un rôle utile dans la lutte contre la pauvreté en encourageant la production, il convient de reconnaître aussi le rôle protecteur des autres services financiers.

41. L'OIT marque le pas dans la promotion du rôle protecteur de la microfinance grâce à ses publications sur les assurances et les prêts d'urgence. Les investigations menées activement sur l'asservissement par dette en Asie du Sud incitent les institutions de microfinancement à élaborer, tester et proposer des formules d'épargne et de prêt particulièrement adaptées aux familles vulnérables en passe d'être asservies, déjà asservies ou qui, une fois affranchies, ont besoin d'une aide à la réinsertion. En proposant des services de microfinancement, le projet vise à réduire l'importance comparative de l'employeur en tant que prêteur d'argent.
42. Pour illustrer ce propos, on peut également citer l'appui apporté aux associations de femmes entrepreneurs au Viet Nam. Le but de ce projet est de tester des produits financiers novateurs tels que les prêts d'urgence, l'épargne flexible ou l'assurance, en vue de rendre les femmes pauvres moins vulnérables. Par une évaluation des services disponibles en matière d'assurance, d'épargne et de prêt d'urgence, le projet détermine quels sont les mécanismes appropriés pour les femmes pauvres et comment ces services peuvent être adaptés de manière à répondre aux besoins de la population cible, et analyse le cadre réglementaire requis pour développer des services financiers intégrant la gestion des risques.

La reconstruction axée sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté dans les pays touchés par une crise

43. La réponse de l'OIT à une crise consiste à rétablir les moyens de subsistance des personnes touchées, notamment ceux des pauvres. L'emploi productif étant un moyen sûr de sortir les populations et les sociétés de la crise qu'elles traversent, l'OIT l'a intégré dans son cadre stratégique d'action en faveur du travail décent. Les personnes visées par cette action sont les plus durement touchées, une attention particulière étant consacrée aux problèmes des femmes. L'OIT utilise une approche intégrée couvrant l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les droits fondamentaux et concernant l'ensemble des services intéressés de l'Organisation, sur le terrain et au siège, ainsi que ses mandants; elle recherche des partenariats avec des organismes humanitaires et de développement, avec des ONG et des donateurs; elle sème les graines du développement en organisant des interventions, en mettant sur pied des institutions et en engageant des processus grâce auxquels les économies et les sociétés se portent mieux qu'avant la crise. Les exemples fournis ci-après illustrent comment ce type d'activités aide les pauvres à sortir de la crise et à s'affranchir de la pauvreté.
44. *Mozambique* – Un «projet à impact rapide sur l'emploi» a permis de contrer les effets des inondations qui avaient sinistré, en 2000, le district de Chókwe, déjà gravement éprouvé par le chômage et la pauvreté. Ces inondations avaient touché 4,5 millions de personnes, faisant 700 morts et 760 000 sinistrés, et détruit des moyens de production pour une valeur de 273 millions de dollars ainsi que 300 000 emplois. L'OIT a mobilisé ses propres ressources, se concentrant sur l'agriculture, le commerce informel, les pauvres et les femmes, et utilisant une stratégie globale à impact rapide de redressement de l'économie locale et de création d'emplois, de mobilisation totale des autorités locales et de création de partenariats publics/privés. Elle a contribué à la restauration de quatre marchés locaux informels et au redémarrage des bureaux du travail du district, à la création d'un microcentre de formation professionnelle et à la mise sur pied d'une structure d'initiation aux techniques de développement local, aux techniques d'élaboration de projets à l'échelle

locale, aux méthodes de gestion des petites entreprises, à l'emploi et à la maintenance des pompes à moteur, à la fabrication et à la réparation d'outils agricoles et au petit élevage. Sur les 1 400 personnes qui ont bénéficié de son aide en moins d'une année, 87 pour cent étaient des femmes.

45. *Afghanistan* – Au début de l'an 2002, des décennies de guerre, de répression, de régimes transitoires et de sécheresses chroniques avaient laissé un pays en ruine, instable et avec un revenu annuel par habitant inférieur à 200 dollars E.-U. Quatre-vingts pour cent de femmes vivaient en zone rurale, gagnant à peine de quoi subsister; près de 4 millions d'entre elles étaient des personnes déplacées sur le territoire national ou des réfugiées, et la moitié de la population du pays – les femmes – était privée de ses droits fondamentaux, notamment le droit à l'éducation, à la formation, à la mobilité et à la possibilité de gagner sa vie. Quelques semaines après la chute du régime taliban, l'OIT a puisé dans ses propres ressources, qui sont limitées, pour être présente et mettre en place des «projets à impact rapide», notamment l'étude de l'anglais et l'initiation à l'informatique et au travail de secrétariat/administration pour le ministère du Travail et le ministère des Femmes. Entre-temps, elle a élaboré des propositions de projets portant sur la reconstruction à fort coefficient de main-d'œuvre, le développement économique local et l'autosuffisance, l'information relative au marché du travail, les services de l'emploi, le développement des compétences, ainsi que l'intégration ou la réintégration des femmes sur le marché du travail. Au milieu de l'année 2004, des projets d'une valeur de 7 millions de dollars E.-U., visant notamment à renforcer les organisations d'employeurs et de travailleurs, le ministère du Travail et le ministère des Affaires sociales, seront opérationnels.
46. *Somalie* – De nombreuses années de troubles et de luttes politiques ont fait émerger une pauvreté de masse et précarisé les moyens de subsistance. L'OIT est intervenue pour réactiver les économies locales par la remise en état des infrastructures à fort coefficient de main-d'œuvre, ce qui a pour effet de stimuler la demande locale en injectant des salaires, en développant les activités locales de sous-traitance, en utilisant des matériaux locaux et en aidant, sur le plan local, les entreprises et les travailleurs à tirer profit des nouvelles possibilités. L'OIT s'est également fixé pour objectif de créer une plate-forme de redressement économique à moyen et à long terme, de dégager un consensus sur les priorités, de renforcer les capacités locales et de rattacher les économies locales aux contextes national et international. Le projet a créé directement 89 000 jours de travail, essentiellement pour les défavorisés. A Mogadiscio, 70 pour cent des emplois sont allés aux plus démunis, 70 pour cent aux femmes et 38 pour cent aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire national.
47. *Argentine* – La grande crise financière/économique de 2000-01 a mis au chômage 27 pour cent de la population, réduit le revenu de 24 pour cent, accru la pauvreté de 55 pour cent, réduit les actifs de la sécurité sociale de 60 pour cent et creusé le fossé entre la société et ses dirigeants. En quelques semaines, l'OIT a organisé un groupe de crise multidisciplinaire et élaboré un plan d'intervention axé sur le dialogue social, l'aide à l'emploi et la protection sociale. L'OIT a utilisé ses propres ressources pour organiser des activités d'intervention en cas d'urgence, diagnostiquer les problèmes importants, soutenir les mesures nationales d'urgence telles que le versement de subventions à 2 millions de chefs de ménage au chômage (hommes et femmes), aider à réviser le salaire minimum national, évaluer l'impact de la crise sur la protection sociale, élargir le dialogue social et concevoir un programme de relance de l'emploi dans des zones choisies. En 2003, elle a investi dans une deuxième phase 800 000 dollars E.-U., prélevés sur les excédents de l'OIT, pour financer un travail d'analyse et l'élaboration de politiques dans les cinq domaines prioritaires indiqués ci-dessus, en aidant à passer de programmes d'urgence à des programmes ordinaires. Une troisième phase, commençant en 2004 et financée à hauteur de 9,1 millions d'euros par l'Italie, consistera à mettre en œuvre, dans cette province, un programme d'aide aux micros et aux petites entreprises fondé sur des stratégies de

redressement de l'économie locale et à améliorer l'employabilité et la mobilité de la main-d'œuvre sur le plan national et international.

48. *Amérique centrale* – Au Honduras et au Nicaragua, pour soutenir les efforts de reconstruction au lendemain des dévastations causées par l'ouragan Mitch, l'OIT a fourni des services consultatifs, apporté un soutien technique et organisé une initiation à la remise en état, par des activités à fort coefficient de main-d'œuvre, des infrastructures endommagées ainsi qu'une formation à l'intention des petits entrepreneurs. Les emplois créés ont été pourvus à 60 pour cent avec des femmes.

V. Ressources

49. Il est très difficile, voire impossible, d'établir une estimation des ressources allouées aux activités concernant l'emploi en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté. Ainsi qu'il ressort du présent document, ces activités recouvrent un certain nombre d'unités distinctes au sein du Secteur de l'emploi et, dans certains cas (par exemple, sur la question de l'économie informelle), au-delà de ce secteur. De même, une part importante du travail est entreprise conjointement avec le siège et les services extérieurs concernés. Il est naturellement possible de fournir des chiffres sur quelques unités spécifiques comme EMP/INVEST et IFP/CRISIS, dont le travail touche directement à l'emploi comme moyen de faire reculer la pauvreté. On se rappellera que le programme EMP/INVEST s'occupe des techniques à fort coefficient d'emploi dans le secteur des infrastructures et que le programme IFP/CRISIS s'intéresse à la reconstruction dans les pays touchés par une crise; et ce ne sont que deux des différents secteurs d'activité consacrés à l'emploi en tant qu'instrument de la lutte contre la pauvreté, qui sont abordés dans le présent document.
50. En 2002-03, EMP/INVEST avait quatre postes professionnels dont 2,5 étaient financés par prélèvement sur le budget ordinaire (BO) et 1,5 pour cent sur les recettes perçues au titre de l'appui au programme (PSI). Les ressources non afférentes au personnel de cette branche s'élevaient à 354 000 dollars E.-U. (BO, CTBO et PSI confondus). Cependant, l'équipe a été en mesure de générer des montants importants en ressources extrabudgétaires. Ces dernières années, le taux annuel des dépenses consenties aux projets de coopération technique représentait plus de 10 millions de dollars E.-U., ce qui faisait d'EMP/INVEST le deuxième programme de coopération technique de l'OIT (après l'IPEC) en termes de dépenses en 2000-01 (voir document GB.286/TC/1, annexe I).
51. IFP/CRISIS comptait six postes professionnels en 2002-03, dont trois étaient financés avec le BO. L'équipe compte actuellement cinq professionnels. Pendant les périodes biennales, environ 700 000 dollars E.-U. ont été alloués au Fonds d'action rapide par prélèvement sur le CTBO pour financer des interventions d'urgence. Le programme disposait également de ressources non afférentes au personnel, s'élevant à 435 045 dollars E.-U. (provenant du BO et des PSI). Bien qu'il soit nouveau (et plutôt modeste), le programme IFP/CRISIS a néanmoins été capable de mobiliser des ressources substantielles pour la coopération technique, soit 24,6 millions de dollars E.-U. en 2002-03.

VI. Mesures requises et orientations futures

52. Au niveau international, les stratégies de lutte contre la pauvreté (par le biais des DSRP), encouragées par le FMI et la Banque mondiale, constituent un élément important. L'OIT devra poursuivre et intensifier ses efforts tendant à intégrer l'emploi dans les DSRP.
53. Cette activité doit comprendre des efforts de sensibilisation (lesquels devront être fondés sur un travail analytique solide et sur la base de connaissances), ainsi que l'élaboration,

démonstration à l'appui, d'outils pratiques et de programmes. Le rôle de l'emploi pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire est facile à démontrer. Les alliances mondiales avec la Banque mondiale et le PNUD devront être renforcées dans ces secteurs d'activité.

54. Au niveau national, les efforts tendant à intégrer l'emploi et le travail décent dans les stratégies de développement national (et dans les DSRP) devront être intensifiés. Il est naturellement nécessaire de consolider la base de connaissances pour mener dans ce domaine une action sensibilisatrice et consultative plus efficace.
55. On voit bien, à l'exemple des sections déjà menées par l'OIT pour faire reculer la pauvreté, que l'Organisation a les moyens de faire de l'emploi un instrument efficace au service des stratégies de lutte contre la pauvreté. Ce qu'il faut faire: i) mieux les exploiter à cette fin; ii) montrer comment en étendre la portée; iii) les combiner et les intégrer de manière à accroître l'impact; et iv) faire la démonstration pratique (grâce au travail de suivi déjà accompli) de la manière dont ces instruments peuvent être intégrés dans les stratégies de développement et les DSRP. Les Etats Membres doivent également envisager d'intensifier l'application des stratégies de réduction de la pauvreté fondées sur l'emploi, examinées dans le présent document, en tenant compte, naturellement, de l'applicabilité des divers éléments au pays concerné.
56. Ainsi qu'indiqué au paragraphe 21, il importe de s'attaquer au problème de la pauvreté dans les pays en transition. A cet effet, il convient d'accorder une attention toute particulière aux situations spécifiques à ces pays ainsi qu'à l'identification des stratégies de l'emploi qu'il serait judicieux d'appliquer pour faire reculer la pauvreté en pareil cas.
57. La commission est priée de conseiller et guider le Bureau en donnant des indications concernant ses travaux futurs sur l'emploi en tant que moyen de réduire la pauvreté, en accordant une attention particulière aux paragraphes 52 à 56. Elle peut donner des orientations et des conseils sur: a) la manière d'intensifier la participation aux DSRP et à d'autres stratégies de développement national; b) la création d'alliances mondiales; c) l'extension de ces activités aux économies en transition; et d) l'adoption d'une approche intégrée.

Genève, le 23 janvier 2004.

Document soumis pour discussion.