

Quelques observations personnelles sur le Programme mondial de l'Emploi

Pieter Duiker¹
(21 septembre 2008)

Le Programme mondial de l'emploi (PME) a été une pièce maîtresse dans la stratégie du BIT (et de l'OIT) afin de constituer la pierre angulaire du système économique et social des Nations Unies. Dharam Ghai en était un des maîtres penseurs et sa contribution au Projet du Centenaire ('The ILO World Employment Programme in the 1970s and 1980s') m'a incité aux réflexions ci-dessous. Il faut noter que petit à petit d'autres études et commentaires au sujet du Projet sont rendus publics. Pour la présente communication j'ai profité du travail de Daniel Maul grâce au site du Projet du Centenaire de l'OIT.

Ce qui semble manquer jusqu'à maintenant c'est la voix de ceux qui ont vécu le PME « d'en bas », par exemple l'opinion des responsables politiques dans les pays accueillant la coopération technique et celle des exécutants. Je suivrai l'ordre donné par Dharam Ghai à sa note : (i) quelques détails personnels au sujet de la carrière au BIT ; (ii) la stratégie du PME ; (iii) les résultats ; (iv) les points forts ; (v) la disparition du PME.

(i) Entré au BIT en 1970 comme expert associé, je fus rattaché à un des premiers projets « sur le terrain » du PME (en Tunisie). Nommé expert après trois ans, ma famille et moi nous avons passé treize ans dans des missions de longue durée (minimum deux ans) dans les Caraïbes, l'Afrique et l'Asie. Le reste de mes vingt-sept années de service, je l'ai passé au Siège et presque toujours dans le PME, principalement pour la coopération technique et ses missions de courte durée. J'estime avoir eu beaucoup de chance d'avoir pu joindre le BIT et le PME en particulier. Pour ma génération, née juste avant ou pendant la deuxième guerre mondiale, le PME correspondait exactement à ce que nous aspirions. Jan Tinbergen avait changé notre perspective (bien que les maîtres penseurs de mon université libre d'Amsterdam avaient des points de vue un peu différents) ; la reconstruction de l'Europe s'était faite devant nos yeux. Avant de rentrer au BIT, j'avais vécu dans les pays du tiers monde, j'avais écouté Nyerere et observé les grandes conférences internationales (Delhi) et j'avais croisé René Dumont... bref je me sentais prêt pour le défi.

(ii) L'approche du PME comme Dharam Ghai l'a résumée, correspondait à tout ce que ma génération pouvait espérer : une stratégie axée sur l'emploi des démunis et sur l'augmentation des revenus. A notre niveau le PME posait des défis concrets : il fallait avoir une vision macro-économique mais les problèmes tangibles de tous les jours concernaient les secteurs, les marchés du travail et les acteurs économiques. Ces derniers, au sein des différentes institutions, étaient importants. Comme l'avait souligné un de mes profs: « n'essaie pas de rendre les gens heureux, concentre-toi sur la solution de leurs problèmes ». Dans ce contexte, je me suis vite aperçu qu'il y avait quelques points de friction entre l'approche de l'OIT, celle du PME, les structures nationales et les autres

¹ Pieter Duiker (Pays-Bas, 1937), fonctionnaire du BIT de 1970 à 1997. Il a travaillé sur le terrain et de Genève sur la coopération technique. Entre 1994 et 1997 il a été nommé chef du Service Administration de Travail.

intervenants (Banque mondiale, les bilatéraux etc.). Un premier problème concernait l'implication des organisations syndicales. Comme Daniel Maul le soulève fort bien dans sa publication, je ne veux pas en dire trop ici. Je confirme quand même que dans les pays où j'ai moi-même travaillé, la vie pour les organisations des employeurs et des travailleurs était souvent rendue très difficile par les autorités au pouvoir. Je me suis souvent demandé quelle approche globale aurait pu nous aider dans ce domaine. Je ne l'ai pas trouvé (et, si j'ose dire, le PME non plus). Il serait intéressant de retrouver les acteurs d'antan pour enregistrer comment eux ont vécu cette époque.

Un autre problème de taille était notre position par rapport aux normes de l'OIT (avec comme point de départ, la promotion de la Convention 122). Dans mes missions, j'avais déjà buté sur le travail forcé des jeunes et la situation devenait presque critique au Rwanda quand les experts du système des Nations Unies étaient sollicités pour contribuer aux travaux collectifs.... Je ne me suis pas toujours senti à la hauteur de ce mandat de l'OIT. D'autres défis concernaient l'intégration de notre travail, pas seulement avec d'autres services du BIT, mais également avec les autres organisations des Nations Unies, la Banque et les bilatéraux. Des études plus approfondies pourraient clarifier si ces problèmes et opportunités ont contribué au PME ou, au contraire, lui ont été préjudiciables. Personnellement, j'estime que les idées du PME, relayées par les équipes régionales et dans des projets, ont été beaucoup plus bénéfiques que l'on ne le pense aujourd'hui. En tout cas, la richesse du travail intellectuel fourni par le PME a été pour nous sur le terrain, y compris pour nos homologues, une source inestimable.

(iii) Dharam Ghai mentionne à juste titre les résultats concrets du PME. Pour ma part je voudrais souligner qu'à cette époque, nous étions sollicités pour trouver des mesures et des interventions concrètes. C'était souvent une course contre la montre, pressé par un gouvernement qui voulait identifier des secteurs « porteurs » ou améliorer rapidement la situation des groupes défavorisés. Quelques exemples :

Dans les pays africains, l'augmentation des revenus au sein de l'exploitation traditionnelle était souvent un élément clé du développement. L'utilisation de la force de travail en milieu rural était cruciale. Le PME avait contribué à mieux cerner ces problèmes et son programme à haute intensité de main d'œuvre commençait à être connu. Toutefois beaucoup de projets financés par d'autres sources continuaient à utiliser des coefficients traditionnels. Par exemple, les agronomes dans les pays francophones utilisaient la notion d'actif agricole, lequel était sur l'exploitation un homme valide âgé de 15 à 55 ans. Une femme adulte représentait 0,5 actifs. Après une enquête approfondie nous avons pu prouver que la force de travail féminine représentait en réalité au moins l'équivalent d'1 actif agricole sinon davantage. En collaboration avec des collègues nationaux, nous avons pu montrer que l'utilisation de coefficients erronés risquait de fragiliser les projets de développement.

Un autre exemple des problèmes rencontrés à cette époque concerne le secteur informel. Nous, sur le terrain, nous avons quelques difficultés à considérer ces activités comme un secteur à part mais on se laissait convaincre par le regretté Georges Nihan du PME. Comme nous étions en train de faire une enquête au sein des entreprises « modernes », les nationaux faisaient pression pour inclure également le secteur informel. Evidemment, le

problème épineux de l'identification de l'ethnie des entrepreneurs et cadres se posait également toute de suite.

C'est dans ce contexte des réalités politiques et humaines que je me suis souvent posé la question pourquoi le BIT ne faisait pas connaître les mesures qui marchaient bien ailleurs. A mon avis, il y avait une niche pour le BIT entre les normes et les recherches du PME. C'est un peu difficile à imaginer maintenant, mais l'information dans les années '70 circulait encore difficilement. Rares étaient ceux qui considéraient même l'information sur les marchés du travail comme étant d'une importance particulière.

(iv) Dharam Ghai souligne également et à juste titre, les points forts du PME. Les grandes missions (Colombie etc.) avaient une large audience. D'autres missions, de plus petite taille, étaient écoutées. Il est vrai qu'aujourd'hui les rapports de ces missions semblent dépassés et même un peu simplistes. Mais dans ce cas, il faut considérer que beaucoup d'autres se sont trompés sur le sens de l'histoire : Myrdal, la Banque mondiale... Avant qu'un journaliste (mal intentionné évidemment) réétudie la Colombie, le Kenya, l'Iran, les Philippines et le Sri Lanka etc., le BIT ferait mieux de placer ces contributions dans leur contexte. Par exemple, il n'y a pas à avoir honte du rapport sur la Colombie, lequel était très en avance notamment dans ses aspects structurels (la réforme agraire), le plein emploi et la lutte contre les conflits sociaux. Mais à cette époque, il y avait déjà en Colombie une autodéfense paysanne, une opposition et des interventions étrangères dont le rapport n'a pas mesuré l'importance. Je me suis souvent demandé si une des conclusions d'un article que j'avais écrit en 1967 (Acta Politica, III-1) au sujet de la coopération internationale néerlandaise aurait pu également être valable pour le PME : tout en reconnaissant les contributions au développement socio-économique, quelle importance avons-nous donné aux problèmes politico administratifs ?

(v) Dharam Ghai attribue la disparition du PME principalement aux résistances internes du BIT. Personnellement, je pense que nous n'avons pas assez appuyé l'intégration des idées macro-économiques avec les réalités des marchés de l'emploi et de leurs structures. De surcroît, le concept des besoins essentiels ne paraissait pas bien soutenu par nos partenaires sociaux (à tous les niveaux). Peut-être le PME a simplement perdu la course contre la montre mais que l'OIT peut encore gagner la guerre ?

En conclusion, il me semble que l'héritage du PME est trop précieux pour le laisser aux économistes et aux historiens. Il serait peut-être utile d'envisager de remettre l'Emploi comme centre de gravité pour l'OIT. En rêvant je vois bien une convention n'intégrant pas seulement le 122 mais bien d'autres normes. L'Emploi et la Dignité du travail remplaceraient alors avantageusement le Travail décent, englobant dans un sens universel toutes les sociétés y compris post-industrielles (respectant d'autres cultures du travail ainsi qu'un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale). Et si le BIT se donnait, pour 2019, un joli cadeau d'anniversaire, en respectant chez nous l'égalité des femmes et des hommes à tous les niveaux ? Je continue à rêver dans mon jardin français.