



ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Genève, mai 2001

**Troisième Conférence des Nations Unies
sur les pays les moins avancés (LDCIII)**

Bruxelles, 14-20 mai 2001

**Lutte contre la pauvreté et Travail Décent:
Un agenda pour le développement dans
les pays les moins avancés**

*Document de travail destiné à la
session thématique interactive sur
“le développement des ressources humaines et l'emploi”*

**III. Rôle du Travail Décent dans la réduction
de la pauvreté dans les PMA**

Durant plusieurs décennies, les théoriciens du développement, les planificateurs et les décideurs politiques ont largement expérimenté des stratégies de réduction de la pauvreté et sont parvenus à un consensus sur les éléments clés de telles stratégies. Le récent *Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté* propose un exemple de consensus qui considère la pauvreté comme la conséquence d'un manque d'accès aux ressources constituées: a) d'*actifs humains* (main-d'oeuvre de base, bonne santé et compétences); b) d'*actifs naturels* (terre et autres ressources naturelles); c) d'*actifs physiques* (capital physique et accès aux infrastructures); d) d'*actifs financiers* (épargne et accès au crédit); et e) d'*actifs sociaux* (sécurité sociale et capital social de nature formelle ou informelle). Il s'ensuit que la lutte contre la pauvreté passe par l'accès à ces actifs.

Tous ces actifs font partie d'une approche intégrée visant à réduire la pauvreté en augmentant les emplois, la productivité du travail et les salaires. Ces actifs accroissent les libertés fondamentales et renforcent les compétences des individus.

L'accès des pauvres à la terre ainsi qu'aux actifs physiques et financiers leur permet de venir à bout de la pauvreté non pas en leur donnant droit à verser un loyer ou une rente mais en leur donnant la possibilité de travailler de façon plus efficace et productive. L'accès à la terre permet aux plus démunis d'accéder au plein emploi et donc d'échapper au chômage et au sous-

emploi. L'accès à la terre et à des actifs plus nombreux et de meilleure qualité augmente leur productivité. L'accès aux infrastructures leur permet d'avoir de meilleurs débouchés pour leurs produits, notamment des prix plus élevés. Ces mécanismes, qui fonctionnent dans la plupart des sociétés, éclairent sur les moyens à mettre en œuvre pour réduire la pauvreté dans les PMA.

Enfin, les droits fondamentaux, la sécurité sociale formelle ou informelle, y compris le capital social, les institutions sociales et de représentation permettent de s'attaquer à la pauvreté. L'organisation, la possibilité de faire entendre sa voix et le dialogue sont les garants de la représentativité et donnent souvent accès à d'autres libertés. Alors que les pays jouissant de revenus élevés et de ressources plus abondantes sont souvent mieux à même de créer des systèmes de sécurité sociale financés par l'Etat ou intégrés au système d'emploi rémunéré, ce n'est souvent pas le cas dans les PMA. D'autres formes de protection sociale, d'assurance santé et de sécurité sociale ont cours dans ces pays. La protection contre les conséquences extrêmes de la pauvreté est de nature informelle et revient à la famille et à la communauté. C'est le capital social, l'organisation de la communauté relativement aux besoins de base, qui fournit un minimum de protection sociale dans les PMA. Ces institutions sociales constituent des fondations à créer ou renforcer. Bien évidemment, l'efficacité de ces institutions sociales dépend de la capacité des membres travailleurs de la famille et de la communauté à épargner une fois que les besoins de base auront été comblés.

C'est en ce sens que l'accès à un *travail décent* permettra à de nombreux pauvres vivant dans les PMA de se sortir de la pauvreté. Cependant, la notion de *travail décent* demande d'être mieux cernée dans le contexte des PMA. Pour rappeler une récente citation sur le sujet, il est défini comme:

un travail qui offre éducation et santé aux familles, qui leur assure une sécurité de base pour leurs vieux jours et en cas de malheur et qui respecte les droits de l'Homme au travail. Le travail décent ne se définit pas en termes de normes bien définies ou de niveau monétaire. Il varie en fonction de chaque pays, mais chaque individu, n'importe où dans le monde, connaît son importance pour sa propre vie et pour la société dans laquelle il vit.¹

Comme l'indique cette citation, le *travail décent* ne peut être défini que par rapport à la situation spécifique de chaque pays. Le travail dans des conditions de pauvreté ne peut pas être considéré comme un *travail décent*. Concernant les PMA, il faut se concentrer sur le plein emploi productif qui procure à tous les travailleurs un revenu suffisant permettant, à eux et leur famille, de s'extraire de la pauvreté. En d'autres termes, ce revenu doit être supérieur au seuil de pauvreté qui représente la norme en matière de minimum vital et qui est déterminé en tenant compte des ressources productives de ces pays.

La notion de *travail décent* a notamment comme corollaire important une forte croissance de la productivité du travail associée à une augmentation des revenus. Dans les PMA disposant d'une main-d'oeuvre abondante mais sous-utilisée, il faut s'attacher en priorité à la progression de l'emploi. L'augmentation de la productivité doit *principalement* déboucher sur une augmentation des emplois et *secondairement* sur une progression des salaires réels. L'importance de cette remarque tient à la forme de la courbe de l'offre de main-d'oeuvre dans les PMA qui, durant la phase initiale de développement, a tendance à être fortement élastique. Ce qui revient à dire que la progression de la productivité a pour conséquence première d'augmenter les emplois. Au cours de cette phase, le recul de la pauvreté intervient notamment du fait de l'augmentation du revenu par habitant suite à l'augmentation de l'emploi par famille. Ce n'est que lorsque l'ensemble des familles pauvres, dont la ressource principale est la main d'oeuvre, bénéficie d'un emploi que l'élasticité de l'offre de main-d'oeuvre commence à

¹ Juan Somavia, *Perspectives on Decent Work*, Bureau international du Travail, Genève 2000, p. 32 (extrait de: "Decent Work in a Global Economy", discours prononcé à New Dehli, 18 février 2000).

diminuer, favorisant du même coup l'augmentation des salaires réels. Des interventions artificielles et arbitraires dans le processus ne font qu'entraver la réduction de la pauvreté en réduisant la progression de l'emploi et en segmentant le marché du travail.

Le travail décent doit fortement s'engager vers une augmentation de la productivité qui est le principal déterminant de la croissance de la demande de main-d'oeuvre et de la capacité d'offrir des revenus plus élevés et donc de réduire le nombre de travailleurs pauvres. Au début de la phase de développement, les salaires des travailleurs des PMA ne sont pas à même de fournir aux membres de la main-d'oeuvre des ressources suffisantes pour renforcer la dotation en capital humain, leur productivité et donc leurs revenus. La société doit donc assumer une part des investissements liés au développement des compétences tandis que sur le long terme le processus de création d'emplois décents renforcera la capacité des travailleurs d'investir dans le développement des ressources humaines.

La pérennité de la protection contre la pauvreté présuppose l'existence d'un système de protection sociale lorsque l'emploi productif ne parvient pas à offrir des revenus supérieurs au seuil de pauvreté. Ceci intéresse les personnes âgées, les familles dont les membres n'ont pas de formation adéquate et les périodes marquées par un recul cyclique de l'emploi. Les PMA sont en général incapables de générer des ressources additionnelles permettant de fournir ces formes de protection sociale *redistributive*. Les maigres ressources dont disposent ces pays pour la protection sociale doivent être destinées aux groupes vulnérables, notamment les ménages sans formation adéquate, tandis que des efforts doivent être faits en vue de créer une coopération imaginative entre les ménages, les communautés locales et les organisations non gouvernementales pour concevoir d'autres formes de protection sociale. Au stade du développement, la société doit intensifier sa participation aux programmes de protection sociale.

Il existe différentes formes, sources et dimensions de réduction de la pauvreté fondée sur le *travail décent*. Le bien-être des plus démunis progresse lorsque: a) l'emploi salarié s'accroît; b) les salaires réels augmentent; c) l'emploi indépendant des plus pauvres progresse; d) la productivité de l'emploi indépendant des populations pauvres augmente; et e) les termes de l'échange augmentent pour les produits des travailleurs pauvres indépendants ou les revenus de l'emploi. Dans un PMA, ce sont les trois derniers éléments qui jouent un rôle de premier plan dans la détermination du bien-être des plus démunis et l'accès à un *travail décent*.

Pour renforcer l'efficacité de la lutte contre la pauvreté axée sur le *travail décent*, il est essentiel que la progression de l'emploi résulte d'une croissance de la production. En d'autres termes, l'emploi doit être productif pour réellement servir la lutte contre la pauvreté. L'emploi permet aux pauvres d'améliorer leurs conditions de vie par un accès aux revenus générés par l'augmentation de la production résultant de l'emploi. Si la création d'emploi ne s'accompagne pas d'une croissance de la production au seul faux prétexte de protéger de la pauvreté les individus concernés, alors la seule façon de faciliter l'accès à l'emploi est de redistribuer la production et les revenus existants en leur faveur. Jusqu'à un certain point cela sous-entend une redistribution de la pauvreté car il existe une limite au delà de laquelle la redistribution affecte nécessairement les autres pauvres, soit du fait que la possibilité de transfert des non-pauvres est épuisée, soit parce que les inefficacités du système d'incitations commencent à affecter défavorablement l'efficacité. La croissance économique est donc un préalable à l'expansion de l'emploi dans l'optique d'une réduction de la pauvreté. Cependant il est également essentiel que les pauvres puissent augmenter leurs revenus suite à la croissance de la productivité et c'est à ce stade que la représentation et la possibilité de faire entendre leur voix sont importantes en vue de permettre aux plus vulnérables de récolter le fruit de leurs efforts.

Dans un PMA bénéficiant d'un système efficace d'incitations et d'institutions, la croissance économique doit être à forte intensité d'emploi. La relation liant la croissance de la production et celle de l'emploi se mesure par l'élasticité de l'emploi par rapport à la production (le changement proportionnel dans l'emploi divisé par le changement proportionnel de la production). Il est difficile d'établir des règles *a priori* sur une gamme acceptable de valeurs de cette élasticité tout comme de mesurer cette élasticité pour le secteur primaire de l'économie pour lequel la croissance de l'emploi prend souvent la forme d'une plus grande productivité par travailleur, plutôt que d'une augmentation du nombre des emplois. Des estimations au sujet de la croissance et de sa teneur en matière d'intensité d'emploi sont souvent faites en référence à l'élasticité du secteur secondaire (industriel), qui, bien qu'il ne compte pas énormément dans l'emploi total, devrait représenter un volume important de l'augmentation des emplois dans un contexte de croissance approprié. La discussion précédente relative à l'incidence propre d'une hausse de la productivité, sous-entend cependant que l'élasticité ne devrait pas être trop éloignée de un. Les données empiriques fournies lors des expériences vécues par les pays qui ont connu par le passé une rapide croissance ayant fait reculer la pauvreté, laissent penser que cette élasticité pour le secteur secondaire devrait se situer aux alentours de 0,7.²

Il n'est cependant pas du tout certain que l'élasticité de l'emploi sera suffisamment élevée pour permettre à l'expansion rapide de la croissance d'entraîner une expansion des emplois participant au recul de la pauvreté. Ceci peut être dû à la prévalence d'un système d'incitations qui freine l'utilisation de techniques de production appropriées à haute intensité de main-d'oeuvre (comme l'industrialisation fondée sur la substitution aux importations qui rend artificiellement bon marché le capital), mais également à des institutions inadaptées (concentration de la propriété foncière réduisant l'utilisation de main-d'oeuvre du fait du phénomène bien établi selon lequel la taille d'une exploitation est inversement proportionnelle à l'emploi et la production par unité de terre). Si, pour ces raisons, la croissance n'engendre pas suffisamment d'emploi, le potentiel accordé à la croissance économique quant au recul de la pauvreté pourrait être remis en cause. C'est à nouveau le fait de faire entendre sa voix, la représentation et le dialogue social qui garantissent la mise en place d'un système équitable d'incitations et le développement d'institutions du travail susceptibles de renforcer la réduction de la pauvreté dans le cadre de la croissance économique.

Même lorsque la croissance est élevée et à forte intensité d'emploi, le recul de la pauvreté peut être affaibli ou gêné si la croissance de l'emploi est appauvrissante, à savoir accompagnée par un déclin des salaires réels des pauvres. On observe ce phénomène lorsque l'augmentation de la demande de main-d'oeuvre concerne des types d'emploi ne correspondant pas aux qualifications des pauvres ou encore lorsqu'il y a pénurie de facteurs provenant d'une source autre que le travail et que leur capital est très concentré de sorte que la croissance économique augmente la part de ces facteurs et que l'inégalité de la distribution du rendement de ces facteurs parmi les non pauvres progresse. L'élimination du travail des enfants devrait donc être liée aux efforts de réduction de la pauvreté. Cela demande une stratégie tridimensionnelle en vue de réduire la pauvreté de la famille par le biais de la création d'opportunités de *travail décent* pour les adultes, l'élargissement de l'accès des enfants issus de familles pauvres, notamment des fillettes, à l'éducation et à l'amélioration de sa qualité et l'introduction et l'application de réglementations sur le marché de l'emploi. Le développement d'institutions du travail et le respect des droits fondamentaux sur les lieux de travail sont ainsi des composantes importantes de schémas de développement plus équitables et plus durables sur le plan social.

² Il s'agit de l'élasticité réalisée par les industries d'Asie de l'Est au cours des années soixante-dix, notamment de la Corée du Sud.

Jusqu'ici il n'a été question que du rôle de la croissance à forte intensité d'emploi dans la lutte contre la pauvreté. Toute approche du développement efficace doit également tenir compte de l'aspect normatif. La possibilité de se faire entendre et la représentation des pauvres ont tout autant d'importance quand il s'agit de faire reculer la pauvreté et notamment au regard de l'écart important séparant les travailleurs et les employeurs en matière de représentation. Les syndicats et les organisations d'employeurs, qui sont les moyens traditionnels de défendre les intérêts respectifs de chacun, ne sont pas très organisés dans les PMA (voir tableau 4 pour les indicateurs sélectionnés pour l'organisation des travailleurs). Ceci tient en partie au fait qu'une forte proportion des travailleurs de ces pays exercent une activité pour leur propre compte ou dans le secteur informel. Ce décalage peut également s'expliquer par le fait que la majorité des travailleurs est employée dans le secteur agricole, particulièrement touché par de fortes restrictions concernant le droit d'organisation et de négociation collective, sans oublier que de nombreux travailleurs de ce secteur sont des saisonniers ou qu'ils ont passé un contrat de nature informelle. La précarité qui caractérise le statut de ces travailleurs freine leur capacité à s'organiser et à faire entendre leur voix.

Tableau 4: Indicateurs sélectionnés relatifs à l'organisation des travailleurs dans les PMA

Région/pays	Année	Taux de syndicalisation (%)
Cap-Vert	1995	16.9
Erythrée	1995	7.2
Ethiopie	1995	4.1
Guinée	1995	2.5
Mali	1995	13.7
Mauritanie	1995	2.7
Sénégal	1995	21.9
Ouganda ^a	1995	3.9
Tanzanie	1995	17.4
Zambie ^a	1995	12.5
Bangladesh	1995	7.5

Note: ^a: pourcentage de main-d'oeuvre non agricole

Il est également vrai que l'organisation et la représentation des intérêts des travailleurs des secteurs informel et agricole pourraient s'écarter des schémas traditionnels en la matière. Par exemple, les marchands ambulants pourraient s'organiser en vue de réguler leurs activités dans un domaine particulier ou bien pour représenter leurs intérêts auprès des autorités locales. Il est important d'identifier ces autorégulations. L'expérience vécue par une association de femmes travaillant à leur compte en Inde (SEWA: Self-Employed Women's Association) montre comment une organisation des travailleurs du secteur informel est devenue un instrument puissant au service du développement.

C'est dans ce contexte que la notion de *travail décent* met l'accent sur le rôle des droits dans la lutte contre la pauvreté. Cette dernière n'est plus uniquement perçue comme une insuffisance des salaires ou du développement humain, mais également comme un déni de certaines libertés, imputable à une vulnérabilité due à l'absence de voix ou de représentation: liberté d'échapper au travail forcé ou aux pires formes de travail des enfants et à toute forme de discrimination. Alors que la croissance constitue indéniablement un préalable au

développement durable et à la réduction de la pauvreté, d'autres institutions du travail sont nécessaires pour garantir que le développement est équitable et socialement durable.

Par exemple, en matière de développement, la représentation et la participation sur le lieu de travail peuvent stimuler la productivité et l'efficacité au niveau de l'entreprise. A l'échelon industriel, l'organisation des intérêts des travailleurs et des employeurs peut servir à développer des institutions du travail du type de celles qui oeuvrent pour le renforcement des compétences nécessaires dans l'industrie. Et à tous les niveaux, la représentation et la participation permettent d'ajuster et de négocier les paramètres de toutes les options pouvant exister.

Le dialogue social peut être un moyen essentiel de créer le soutien nécessaire à l'élaboration de stratégies de développement et de peser les différentes priorités. Il peut intervenir efficacement pour éviter ou résoudre les conflits d'intérêts garantissant ainsi davantage de transparence et de stabilité. De plus, lorsque les personnes sont mieux à même de se faire entendre, le développement apparaît davantage comme un processus démocratique, équitable et socialement durable. De ce point de vue, les institutions de représentation telles que les organisations d'employeurs et de travailleurs, qui sont des mécanismes favorisant le dialogue social et la négociation, sont les fondations sur lesquelles repose le *travail décent* et elles constituent une partie importante d'une approche plus intégrée du développement. Les mécanismes de représentation et les institutions du travail favorisent la transparence et l'équité de la distribution des revenus déterminée par le marché. Ils permettent également aux secteurs antérieurement invisibles mais importants de l'économie, d'intégrer le vaste processus de développement et peut-être même d'influencer l'allocation des ressources en faveur de certains projets liés notamment aux infrastructures.

Dans une perspective de lutte contre la pauvreté, les priorités en matière de *travail décent* dans les PMA sont donc multidimensionnelles. Une croissance économique rapide est nécessaire; celle-ci doit être à forte intensité d'emploi; l'expansion de l'emploi doit s'accompagner d'une stagnation ou d'une progression modérée des salaires réels et être basée sur l'élargissement de certaines libertés fondamentales et le développement simultané des institutions du travail appropriées.