



**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”*

V.1	Un taux élevé de croissance à haute intensité de main d'œuvre .....	2
V.2	Promotion de l'emploi indépendant des pauvres en les transformant en entrepreneurs productifs .....	4
V.3	Augmentation de la productivité des travailleurs pauvres à la fois dans l'emploi salarié et l'emploi indépendant .....	5
V.4	S'assurer que les termes de l'échange sont favorables aux produits des travailleurs pauvres .....	6
V.5	Opportunités d'emploi spécialement élaborées pour les ménages en situation difficile .....	7
V.6	Elaboration d'une protection pour les travailleurs vulnérables .....	7
V.7	Facteurs annexes de l'offre .....	7

**V. Politiques de l'emploi liées à la réduction  
de la pauvreté dans les PMA<sup>1</sup>**

L'analyse de la nature de la pauvreté, les caractéristiques de l'emploi et les résultats obtenus dans la lutte contre la pauvreté dans les PMA permettent d'identifier les composantes des politiques de l'emploi contribuant à la réduction de la pauvreté dans ces pays. L'essence de cette stratégie inclut: *i) un taux élevé de croissance; ii) entraînant une progression rapide en matière d'emplois iii) ceci étant suffisamment rémunérateurs.* Sans croissance économique, l'augmentation du nombre d'emplois ne permettra pas de faire reculer la pauvreté. Toute croissance qui ne s'accompagne d'une forte élasticité de l'emploi par rapport à la production est appauvrissante car les ménages pauvres n'ont que peu d'autres ressources mis à part l'emploi. L'augmentation du nombre d'emplois accompagnée d'une baisse des rémunérations perpétue la pauvreté des populations pauvres. C'est pourquoi la réussite d'une stratégie en matière d'emploi visant à faire reculer la pauvreté repose sur une expansion rapide des emplois induite par une

---

<sup>1</sup> Les opinions exprimées dans cette partie sont tirées d'un projet de document intitulées "Employment Policies for Poverty Reduction", Département du redressement et de la reconstruction, Bureau international du Travail, Genève, mars 2001.

---

forte croissance, qui à son tour entraîne (empêche) une augmentation (une réduction) des rémunérations. Cette partie du document s'intéresse aux principales composantes de cette stratégie.

## **V.1 Un taux élevé de croissance à haute intensité de main d'œuvre**

Les PMA qui sont parvenus à réduire l'incidence de la pauvreté ont tous connu des taux de croissance raisonnablement élevés. On n'observe pas de cas de réduction efficace de la pauvreté sans un taux de croissance décent. Le principal obstacle à la réduction de la pauvreté dans les PMA a été leur piètre performance en matière de croissance. Comme nous l'avons vu précédemment, les PMA ont enregistré une croissance bien plus lente que celle des pays en développement, à la fois d'un point de vue global et pour leur région respective. Le problème a été particulièrement aigu en Afrique subsaharienne où les PMA en tant qu'entité ont connu deux décennies de déclin ininterrompu du revenu par habitant. L'inversion de ce phénomène est une condition préalable au travail décent en vue de lutter contre la pauvreté dans les PMA.

Dans le même temps, la croissance dans les PMA doit être à forte intensité d'emploi. Il est en effet raisonnable de penser que la forte intensité de main d'œuvre est la seule façon de réaliser une croissance élevée et une répartition plus équitable des bénéfices dans les PMA. Ces pays disposent de très peu de ressources autres que la main-d'oeuvre, qui est sous-utilisée de façon massive. L'utilisation productive de la main-d'oeuvre constitue la stratégie de croissance la plus efficace de ces pays.

Ce document ne peut débattre de l'ensemble des facettes du problème de développement rencontré par les PMA, notamment ceux d'Afrique subsaharienne. Cette préoccupation a intéressé la communauté internationale depuis de nombreuses décennies. L'échec des "initiatives africaines" menées depuis des décennies a engendré des frustrations chez les agences internationales de développement et les pays d'Afrique subsaharienne. On peut désormais identifier les conditions essentielles à l'inversion de la tendance en analysant les deux derniers exemples couronnés de succès fournis par deux pays de l'Afrique subsaharienne, l'Ethiopie et l'Ouganda, dans leur lutte engagée contre la pauvreté. Le processus de croissance dans ces deux pays a démarré avec la restauration de la paix qui mettait un terme à l'instabilité politique qui perdurait depuis des décennies ainsi qu'avec un renforcement de la sécurité. Deuxièmement, ces deux pays essentiellement ruraux garantissaient aux populations des zones rurales un accès quasiment universel à la terre. Troisièmement, ces pays se sont départis des politiques fortement discriminatoires basées sur une taxation déguisée de l'agriculture, comme des prix défavorables d'achats obligatoires du café en Ethiopie. De nombreux PMA de l'Afrique subsaharienne souffrent encore de ces problèmes que l'Ethiopie et l'Ouganda ont su surmonter. Ces améliorations fondamentales, qui n'ont certes pas été faciles à prendre politiquement, sont très importantes et montrent l'urgence absolue qu'il y a à se pencher sur les résultats obtenus dans les PMA.

Ces améliorations doivent s'accompagner d'un effort plus soutenu en vue de ne pas concevoir la croissance uniquement comme une façon de rompre avec le déclin du passé. Pour les PMA de l'Afrique subsaharienne, la liste des priorités apparaît comme un catalogue généraliste des politiques de développement.<sup>2</sup> Il faut commencer par une action internationale

---

<sup>2</sup> Pour les pays de l'Afrique subsaharienne, certains aspects de ces politiques ont fait l'objet d'une discussion dans deux études de l'OIT: Keith Griffin, "Réforme macro-économique et emploi: Une stratégie de l'ajustement structurel par l'investissement en Afrique subsaharienne", *document de travail sur les questions de développement*, no. 16, OIT, Genève 1996; et A. R. Khan, "Renversement de la diminution du rendement et emploi productif dans l'Afrique subsaharienne rurale", *document de travail sur les questions de développement*, no. 17, OIT, Genève 1997.

---

en vue d'inverser le mouvement à la baisse des termes de l'échange caractérisant ces pays au cours des dernières années, de réduire la dette extérieure par un nouvel allègement et de favoriser un afflux plus massif de ressources nettes. Ces actions doivent être synchronisées avec des politiques nationales plus vastes visant à augmenter le taux des investissements dans ces pays. Alors que l'investissement public doit s'employer à développer les infrastructures et le capital humain, des incitations soigneusement élaborées et un accès aux ressources doivent favoriser l'orientation des investissements privés en direction d'activités de production socialement rentables. Un système d'incitations tenant compte de la rareté des ressources garantira un taux subséquent élevé de croissance à forte intensité de main d'œuvre.

En Asie du Sud, la croissance économique, mesurée en termes d'augmentation du PIB par habitant, s'est accélérée au cours des années quatre-vingt-dix. Et pourtant on a enregistré un déclin du taux de réduction de la pauvreté sur la même période. Comme nous l'avons vu précédemment, ceci était en grande partie dû à l'échec de cette croissance d'être transmise à l'agriculture, qui est le secteur où la plupart des pauvres s'engagent pour subvenir à leurs besoins, et à l'incapacité générale de l'emploi à progresser rapidement.

On a cependant pu noter que l'accélération de la croissance du revenu par habitant était surtout la conséquence d'un faible taux de croissance démographique de ces pays, notamment au Bangladesh, qui est le PMA dominant dans la région. L'augmentation de la croissance en terme de PIB est restée très modeste malgré l'ampleur de la réforme économique entreprise dans ces pays pour que le système d'incitations corresponde au marché et pour faciliter l'intégration à l'économie mondiale. En conséquence, ces pays doivent également s'employer à améliorer leur croissance, à adopter plusieurs politiques spécifiques aux PMA de l'Afrique subsaharienne, notamment en ce qui concerne l'accélération du taux de l'investissement, à développer les infrastructures et le capital humain et à élaborer avec soin un système de promotion en vue de favoriser les investissements privés en faveur d'activités socialement rentables.

Ce dernier point doit être éclairci si on veut comprendre pourquoi les vastes réformes économiques entreprises en vue d'intégrer l'économie mondiale ont si peu contribué à stimuler davantage la croissance économique dans les pays en développement en général et les PMA en particulier. Selon les propres mots de Dani Rodrik, l'intégration à l'économie mondiale constitue désormais, d'un point de vue pratique, un substitut pour la stratégie de développement.<sup>3</sup>

Cette tendance n'est pas faite pour rassurer les pauvres du monde entier... En se concentrant sur l'intégration internationale, les gouvernements des nations pauvres détournent les ressources humaines, les compétences administratives et le capital politique de priorités plus urgentes liées au développement comme l'éducation, la santé publique, la capacité industrielle et la cohésion sociale. Cette priorité sape également les institutions démocratiques émergentes en ne débattant pas publiquement du choix de la stratégie de développement.

Les marchés mondiaux sont une source de technologie et de capital; il serait dommage que les pays en développement n'exploitent pas ces opportunités. Mais la mondialisation n'est pas un raccourci pour parvenir au développement. Les stratégies de croissance économique couronnées de succès ont toujours judicieusement mélangé des pratiques importées avec des innovations institutionnelles nationales. Les responsables politiques doivent élaborer une stratégie de croissance nationale en s'appuyant sur des institutions et des investisseurs nationaux. Le revers le moins coûteux de la confiance intégrationniste est qu'il exclut réflexion sérieuse et efforts.

---

<sup>3</sup> Dani Rodrik, "Trading in Illusion", *Foreign Policy*, mars/avril 2001.

---

Les politiques de développement doivent combiner des réformes favorables au marché en vue d'une intégration à l'économie mondiale avec la *promotion* d'activités économiques socialement rentables par le biais des infrastructures publiques, des services et d'un soutien ciblé plus direct et limité dans le temps. L'abandon du système inefficace d'incitations à l'intention des industries de substitution des importations est en un certain sens une façon d'abdiquer portant préjudice aux PMA, en espérant que les forces du marché mondial feront le reste.

La croissance efficace de l'emploi salarié productif passe nécessairement par une augmentation du taux de croissance mais la progression de ce dernier n'entraîne pas forcément ou automatiquement la hausse du premier. L'échec peut être dû à une altération du système d'incitations qui se pose en faveur d'une technologie à forte intensité de capital socialement défavorable et/ou à des institutions existantes qui encouragent les comportements hostiles à l'emploi de la part des entrepreneurs. Afin de contrer ce problème, le système d'incitations doit correctement tenir compte de la pénurie relative des facteurs de production et réformer les institutions freinant la croissance de l'emploi. Ce point précis est abordé ci-après.

De même, la croissance peut ne pas générer un taux suffisamment élevé *par habitant* de croissance de l'emploi si la réforme économique entraîne une réduction compensatrice du *chômage déguisé* (suremplei) souvent prôné par les politiques passées dans certains PMA. Comme nous l'avons vu précédemment, dans un certain nombre de PMA, le faible taux par habitant de la croissance de l'emploi au cours de la dernière décennie peut en partie s'expliquer par le fait que les réformes économiques entreprises en vue d'une intégration à l'économie mondiale n'ont pas permis à ces industries, notamment celles du secteur public, de poursuivre cette politique de chômage déguisé. Sur le long terme, ce processus sera bénéfique même si pendant la période de transition, il entraînera une perte des moyens d'existence des personnes ayant perdu leur emploi ou n'en ayant pas. Une application méthodique du processus peut freiner l'évolution défavorable endurée par les populations pauvres.

Cependant, le démantèlement rationnel des systèmes passés basés sur un suremplei inefficace doit s'appuyer sur des politiques prévoyant notamment la création d'un système transparent d'assurance contre le chômage ou l'expansion de l'emploi dans le secteur public dans le cadre d'un programme de travaux visant la construction d'un capital productif. Malheureusement, les PMA ne sont pas en mesure d'agir en ce sens, notamment en période de stabilisation et de réduction des dépenses globales liées au processus de réformes entreprises par ces pays. Dans la plupart des PMA concernés, au lieu de mobiliser des ressources pour un programme de travaux publics, il faudrait permettre une augmentation de l'incidence de la pauvreté au moins durant toute la période de transition devant mener à l'élimination du chômage déguisé dans le secteur industriel. Un tel processus peut être long.

## **V.2 Promotion de l'emploi indépendant des pauvres en les transformant en entrepreneurs productifs**

Pour les PMA, dont une forte proportion de la main-d'oeuvre, composée notamment de femmes, est engagée dans l'emploi indépendant et connaît un sous-emploi important, l'idée de concevoir la croissance économique et la création d'emploi comme des procédés autonomes (le premier agissant sur le second) est artificielle. Dans la plupart de ces pays, le moyen le plus efficace de promouvoir la croissance économique consiste à lever les obstacles empêchant les pauvres d'augmenter la productivité de leur travail. La meilleure méthode pour promouvoir l'utilisation de la main-d'oeuvre consiste à améliorer l'accès des travailleurs indépendants aux facteurs complémentaires de production. Dans un PMA, où la main-d'oeuvre est concentrée dans le secteur agricole, l'actif le plus important à ce niveau est la terre. L'expérience vécue par

---

l'Ouganda et plus particulièrement l'Ethiopie, montrent que la terre est la principale composante des politiques de développement garantissant à la fois la croissance et la réduction de la pauvreté.

La difficulté tient au fait que l'inégalité liée à la propriété foncière et au contrôle de la terre posent un problème difficilement surmontable. Les pays qui ont réussi à lever cet obstacle sont rares. En Ethiopie par exemple, la réforme agraire a été instituée dans une période marquée par de grands troubles sociaux qui, durant près de deux décennies, ont ralenti la croissance économique. Une fois ces troubles réglés, les avantages de la réforme agraire ont permis aux pauvres d'accéder à des emplois productifs. En Ouganda, l'abondance relative des terres et les systèmes traditionnels favorables en matière de régime foncier ont facilité le processus. Ces modèles sont difficilement reproductibles dans d'autres pays, au Népal notamment, où l'amélioration de l'accès des populations pauvres à la terre pourrait favoriser la croissance. Réalisant les obstacles politiques gênant la réforme agraire redistributive, des institutions comme la Banque mondiale, préconisent désormais des réformes agraires non coercitives favorables au marché qui ne constituent qu'une solution intermédiaire à la vente des terres par les riches aux pauvres, dont la capacité d'achat est renforcée par l'accès au crédit.<sup>4</sup> Le succès d'une telle alternative reste encore à démontrer. Elle exige des PMA une capacité de gérer les immenses ressources nécessaires à la mise en place d'un nombre suffisant de programmes de ce type et de développer la capacité administrative d'instituer une redistribution des actifs en faveur des plus démunis par le biais d'une offre de crédit pour l'achat de terres selon des conditions qui doivent nécessairement inclure de fortes subventions.

Alors que l'accès à la terre est essentiel, la promotion de l'emploi indépendant productif et de l'esprit d'entreprise au sein des populations pauvres exige le renforcement de l'accès à d'autres types de ressources, et en premier lieu au crédit. L'accès à la technologie, aux services et aux marchés constituent d'autres politiques complémentaires importantes visant la promotion de l'esprit d'entreprise chez les pauvres des PMA. Au cours des dernières années, les responsables des politiques de développement ont encouragé la mise sur pied de programmes de micro-crédit car ils considéraient qu'ils constituaient une alternative à la redistribution des terres visant à donner aux pauvres un accès aux ressources de production. Comme le montre l'expérience positive vécue au Bangladesh par la *Banque Grameen*, cette alternative n'est pas aisée à mettre en place. Alors que le programme du Bangladesh vise une croissance des revenus ruraux, son impact général n'a pas été quantitativement suffisant. Le programme exige d'importantes subventions même en considérant les taux d'intérêt bien plus élevés consentis aux pauvres relativement au taux pratiqué par le crédit formel. Sans oublier que le ciblage des pauvres par le programme de micro-crédit du Bangladesh s'émousse après quelques années.<sup>5</sup>

### **V.3 Augmentation de la productivité des travailleurs pauvres à la fois dans l'emploi salarié et l'emploi indépendant**

L'augmentation de la productivité des travailleurs dans l'emploi salarié entraîne une hausse de la demande de main-d'oeuvre salariée, qui elle-même se traduit par une progression de l'emploi ou des salaires réels ou des deux. L'augmentation de la productivité des travailleurs indépendants pauvres fait progresser leurs revenus et reculer le sous-emploi. Donc le renforcement de la productivité améliore les opportunités des familles pauvres dépendantes de l'emploi d'échapper à la pauvreté. Le principal instrument du renforcement de la productivité

<sup>4</sup> Voir FIDA, *op. cit.*, chapitre 2 relatif aux réformes agraires.

<sup>5</sup> Voir Rushidan Islam Rahman, *Poverty Alleviation and Empowerment through Microfinance: Two Decades of Experience in Bangladesh*, Bangladesh Institute of Development Studies Research Monograph 20, Dhaka, 2000.

---

est l'amélioration de la dotation en capital humain des travailleurs. Un des meilleurs moyens de promouvoir la productivité et l'emploi en vue de lutter contre la pauvreté est de s'appuyer sur un soutien des services publics en vue d'améliorer l'accès des pauvres à l'éducation, la formation, la formation qualifiante et aux services de santé. Cet instrument revêt une importance capitale pour les PMA dans lesquels les ménages ne disposent pas des fonds privés nécessaires pour l'acquisition d'un capital humain. Les PMA doivent changer la composition des subventions publiques en vue d'investir dans le capital humain des populations pauvres.

Le renforcement des compétences des populations pauvres n'est pas un processus ponctuel. Les PMA ne sont pas différents des autres pays confrontés à l'évolution de la demande de compétences suite aux nouvelles opportunités technologiques et à l'évolution de la demande relative aux produits sur les marchés intérieurs et d'exportation. En conséquence, le développement des compétences doit être considéré comme un processus dynamique nécessitant une réactualisation continue des investissements.

La formation qualifiante et le renforcement des compétences revêtent un caractère particulier dans le cadre des PMA pour différentes raisons: a) le sous-développement reflète par définition une faible dotation en compétences de la main-d'oeuvre. La majorité des travailleurs étant majoritairement concentrée dans l'agriculture traditionnelle et l'économie informelle faiblement productive, les profits dégagés sont si faibles qu'ils ne permettent pas à la majorité d'échapper au piège de la pauvreté; b) la faible dotation en compétences est responsable de la faible compétitivité des PMA sur les marchés internationaux. La majorité des exportations des PMA concernent des matières premières et ne font guère appel à la technologie; c) les compétences sont le nerf dans la mondialisation. Les PMA doivent rattraper leur retard technologique, notamment en matière de technologie de l'information, s'ils ne veulent pas creuser davantage le "fossé numérique".

Les politiques et les institutions liées au développement des ressources humaines sont donc essentielles à toute stratégie de développement. Il faut se prémunir de l'émulation aveugle des pionniers et chercher des approches novatrices taillées sur mesure aux besoins des PMA.

#### **V.4 S'assurer que les termes de l'échange sont favorables aux produits des travailleurs pauvres**

Si les termes de l'échange se détériorent pour les produits des travailleurs indépendants pauvres ou pour les activités dans lesquelles les pauvres sont employés et que la productivité physique stagne, les pauvres verront leurs salaires régresser. La progression de la pauvreté et le recul de la croissance des PMA en Afrique subsaharienne sont en majorité imputables à la détérioration des termes de l'échange que connaissent ces pays. De nombreux facteurs, tant internationaux que nationaux, influent sur les termes de l'échange et souvent les options disponibles ne permettent pas d'inverser la tendance de sorte que les pouvoirs publics doivent envisager des actions compensatrices, notamment en offrant aux travailleurs pauvres une nouvelle formation en vue de faciliter leur réorientation vers des professions moins sujettes à une dégradation des termes de l'échange.

Les pauvres doivent être protégés des *dégradations* des termes de l'échange, mais ils doivent également pouvoir bénéficier de meilleurs prix pour leurs produits grâce à l'amélioration de l'accès aux infrastructures et notamment aux routes et aux systèmes d'information. L'orientation systématique de l'investissement public vers la modernisation de ce type d'infrastructure ainsi que l'amélioration de l'accès des pauvres à ces infrastructures devraient renforcer la capacité des pauvres à dominer la pauvreté.

---

## V.5 Opportunités d'emploi spécialement élaborées pour les ménages en situation difficile

Les ménages pauvres varient quant aux caractéristiques de leur dotation en main d'œuvre. Ils ne sont pas tous capables de soutenir la concurrence liée à l'emploi sur le marché du travail. Ainsi, les familles ayant une femme chef de famille et/ou celles à forte intensité de main-d'œuvre féminine sont certainement les moins bien placées pour rechercher et décrocher un emploi dans les lieux conventionnels. La situation est similaire dans les communautés vivant dans les régions reculées et isolées. Ces types de ménages sont certainement très représentés dans les PMA, dans les pays d'Afrique subsaharienne où les hommes actifs ont été disproportionnellement affectés par le virus du SIDA et dans les vastes régions de ces pays maintenues dans un état d'isolement du fait d'une pénurie d'infrastructures. Les opportunités d'emploi doivent être modifiées quant à leur conception afin de permettre à la demande croissante de main-d'œuvre d'arriver jusqu'à ces familles défavorisées. Des accords de sous-traitance liant les entreprises du secteur formel aux microentreprises ou aux entreprises à domicile qui facilitent le travail des groupes défavorisés sur ou près de leur lieu de résidence, constituent des exemples de politiques possibles pour faire face à ce problème.

## V.6 Elaboration d'une protection pour les travailleurs vulnérables

Comme nous l'avons vu précédemment, la notion de *travail décent* présuppose un certain degré de protection des travailleurs. La *faisabilité* de cette protection dépend de sa cohérence avec l'expansion rapide de l'emploi car sans travail, il ne peut y avoir de *travail décent*.<sup>6</sup> Ainsi, il est normal que les interventions du marché du travail en faveur de la protection de travailleurs vulnérables soient élaborées avec soin de façon à trouver le juste milieu entre le besoin de protection et la rapide expansion de la demande de main-d'œuvre. La protection des groupes de travailleurs vulnérables doit passer par une action ciblée en vue de les aider à surmonter leur vulnérabilité plutôt que par une avancée artificielle des revenus ou des conditions de travail basée sur une segmentation du marché du travail et donc une réduction de la croissance de l'emploi. En outre, certains aspects du *travail décent* (notamment le droit d'organisation des travailleurs, la démocratie sur les lieux de travail et une sécurité de base sans compensation) doivent être immédiatement et universellement mis en œuvre.

## V.7 Facteurs annexes de l'offre

Les PMA doivent énormément travailler sur les facteurs affectant l'offre de main-d'œuvre en vue d'abaisser considérablement le rapport élevé de dépendance économique qui nuit à l'impact de l'expansion des emplois sur la réduction de la pauvreté. La priorité doit de toute évidence s'orienter dans deux directions: a) baisse du taux de croissance démographique; et b) maîtrise de l'épidémie de SIDA.

Hors de l'Afrique subsaharienne, le Bangladesh est à peu près le seul PMA qui a vraiment enregistré des avancées tangibles en matière de transition démographique. Le contrôle de l'épidémie de SIDA est un objectif clair en Afrique subsaharienne; l'épidémie fait considérablement baisser l'espérance de vie (exemple: en Ouganda, l'espérance de vie est passée de 48 ans en 1980 à 42 ans en 1998) et augmente le rapport de dépendance économique. La prévention du SIDA demeure du reste une priorité universelle.

---

<sup>6</sup> Juan Somavia, *Perspectives on Decent Work*, BIT, Genève 2000, p. 32.

---

La réduction de la croissance démographique et la lutte contre le SIDA requièrent une action diversifiée. Ces deux composantes impliquent une technologie médicale et l'éducation ainsi que de vastes changements qui vont bien au-delà du développement. Bien que ce processus ne soit pas encore complètement compris, il faut combiner des efforts nationaux et internationaux en vue d'élaborer des programmes d'action et de mobiliser les ressources pour leur mise en oeuvre.