

Les syndicats et les DSRP: une analyse de la Banque mondiale

La Banque mondiale a présenté une étude sur le Web relative à «La participation des syndicats au processus d'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)». Nous examinons dans cet article le rapport concernant 23 pays effectué par la Banque et dégageons quelques indications pour l'OIT et ses mandants.

Lawrence Egulu

Economiste principal

Organisation régionale africaine de la

Confédération internationale des syndicats libres (CISL)

En septembre 1999, le FMI et la Banque mondiale ont annoncé une modification de leur politique et déclaré que désormais la réduction de la pauvreté constituerait l'objectif primordial des deux institutions. La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et la Confédération mondiale du travail (CMT) ont accueilli ce changement dans l'espoir que le mécanisme des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) permettrait un changement radical par rapport aux programmes d'ajustement structurel (PAS), qui avaient été fortement critiqués par les syndicats et par la société civile. La réponse optimiste mais prudente de la CISL a été de conseiller la participation des syndicats à la formulation des programmes de réduction de la pauvreté ainsi qu'à la surveillance de leur mise en œuvre. La CMT a adopté une position plus attentiste. Trois ans après le début de mise en œuvre des DSRP, les syndicats émettaient de sérieux doutes sur l'ensemble de l'opération. Par exemple, lors des rencontres entre le mouvement syndical international, le FMI et la Banque mondiale à Washington en octobre 2002, les représentants syndicaux ont souligné plusieurs points faibles observés dans le processus des DSRP, par exemple, le fait que la participation des syndicats était souvent compromise par des restrictions à la liberté syndicale ou le peu d'in-

térêt accordé à la répartition des revenus ainsi qu'à la croissance ou encore les problèmes posés par les conditionnalités imposées par les institutions financières internationales (IFI). Les syndicalistes ont également fustigé l'autocensure à laquelle se livraient des gouvernements pour présenter une politique taillée sur mesure pour approbation par le FMI ou la Banque mondiale. Ils ont également dénoncé la superficialité des consultations pour les DSRP qui débouchaient souvent sur des politiques qui ne tenaient pas compte de l'opposition exprimée pendant les négociations... Des doutes ont enfin été exprimés sur la viabilité des stratégies de réduction de la pauvreté et des propositions ont été faites préconisant une attention accrue à l'emploi et une plus grande collaboration avec l'Organisation internationale du Travail (OIT)¹.

Face à ces préoccupations, la Banque mondiale décida d'entreprendre une étude pays par pays des processus de DSRP. L'étude qui a traité 23 pays (15 DSRP complets et 8 provisoires) a constaté les lacunes en matière de participation des syndicats au processus des DSRP. Les pays concernés sont l'Albanie, le Bénin, le Bangladesh, la Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, la Géorgie, le Ghana, le Guyana, le Honduras, l'Indonésie, le

Kenya, le Malawi, la Mongolie, le Nicaragua, l'Ouganda, le Pakistan, le Sénégal, le Sri Lanka, la République-Unie de Tanzanie et la Zambie. Chaque rapport de pays couvre trois parties:

- l'état du dialogue social;
- la participation des syndicats au processus des DSRP; et
- le contenu social des DSRP complets et provisoires.

Il en ressort que les processus de préparation des DSRP ont donné lieu à de nombreux problèmes résumés ci-dessous.

Un catalogue de préoccupations

La consultation des syndicats n'est pas systématique. Afin d'assurer une participation maximale à l'élaboration des DSRP, une importance plus grande a été accordée au nombre de d'organisations à associer plutôt qu'à la qualité des consultations. Alors que, dans certains pays, les syndicats étaient automatiquement invités par le gouvernement (comme au Ghana, en Zambie, et en Bosnie-Herzégovine), d'autres ont dû déposer une demande formelle et sans garantie qu'elle soit acceptée. La nature symbolique de la participation des syndicats apparaît également de par le nombre de réunions auxquelles ceux-ci ont été invités. Tandis que l'inclusion de syndicats albanais dans le groupe consultatif national pour la société civile garantissait leur participation à toutes les sessions, au Bénin, les fédérations syndicales n'ont été invitées qu'à deux sessions de consultation. La distribution tardive des documents n'a pas permis à la Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS) de soumettre ses propositions dans les délais impartis.

Certains syndicats ont été écartés. Dans certains pays, les syndicats furent tout simplement «oubliés» par les autorités. L'organisation syndicale nationale ougandaise n'a pas été invitée à participer à la formulation du plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP) au début de l'année

2000 parce qu'on a estimé suffisant d'inviter le ministère du Travail, considérant que celui-ci aurait amené les autres partenaires sociaux à la table de discussion. Les représentants de la Confédération démocratique du travail (CDT) en République démocratique du Congo n'ont pas été invités à discuter des DSRP alors qu'ils en avaient formulé officiellement la demande. En République-Unie de Tanzanie, les syndicats ont été tenus à l'écart. En Albanie et au Malawi, seules certaines centrales syndicales nationales ont été invitées à prendre part aux discussions sur les DSRP, les autres étant exclues. En Indonésie, seul le syndicat officiel, Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI), a été consulté et était censé représenter les autres syndicats dans les discussions. Au Sri Lanka, 72 organisations syndicales ont formé une alliance pour la protection des ressources nationales et des droits de l'homme et ont rejeté la version finale des DSRP car, selon eux, le gouvernement «n'avait pas tenu de consultations aussi minimales soient-elles avec le peuple». Un petit nombre de syndicats peu représentatifs avaient été appelés à participer à des consultations symboliques.

Certains cas positifs de participation syndicale à la formulation des DSRP existent. L'état de la coopération entre gouvernements et syndicats constitue un guide du degré important de participation à la formulation des DSRP en Albanie, en Bosnie-Herzégovine et en Mongolie. Suite à leur collaboration active à l'Initiative d'examen des programmes d'ajustement structurel et à d'autres forums, les syndicats ont été actifs dans l'élaboration de la Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana (DSRP-G) (voir article d'Anthony Baah en page 49), tandis que le Congrès syndical zambien a joué un rôle dominant sous la bannière de la Société civile pour la réduction de la pauvreté. En Bolivie, la Centrale ouvrière bolivienne s'est manifestée clairement dès les phases préparatoires. Au Honduras, toutes les fédérations – la Confédération des travailleurs du Honduras, la Centrale générale des travailleurs et la Confédération unitaire des

travailleurs du Honduras – faisaient partie des membres officiels du Conseil consultatif pour les DSRP.

Aucune participation des syndicats au-delà de la formulation des DSRP. Les rapports des différents pays montrent qu'au-delà de la phase de formulation les syndicats ne sont plus du tout consultés. Les potentiels existent cependant. Au Cambodge, les DSRP envisagent la participation du secteur privé (dont les syndicats) pour jouer un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté, en particulier au moyen de la création d'emplois. En République démocratique du Congo, les DSRP provisoires appellent à la mise en place et à l'application d'une politique salariale réaliste (avec la participation du gouvernement, des employeurs, et des syndicats). En Ouganda, note la Banque mondiale, le réseau ougandais sur la dette «est impliqué dans la surveillance du Fonds d'action contre la pauvreté et a ainsi permis aux communautés de suivre de près l'application des programmes en faveur des pauvres».

Les politiques du marché du travail ne sont pas au centre des DSRP. Les DSRP s'intéressent peu à l'emploi, aux normes internationales du travail et au rôle des institutions du marché du travail, malgré l'importance que leur ont accordée les représentants syndicaux lors des discussions. Si le chômage est reconnu comme l'une des causes de la pauvreté, aucune conclusion n'est tirée de ce fait. Au Sri Lanka, par exemple, l'insistance du gouvernement pour des réformes du droit du travail tient surtout de sa conception des lois qui gouvernent l'emploi actuellement et qui, selon lui, «constituent des obstacles à l'investissement et à la croissance».

Les rapports de la Banque mondiale confirment l'analyse du Directeur général du BIT, M. Juan Somavia, qui dans son rapport à la 91^e session de la Conférence internationale du Travail a noté le peu d'importance accordé aux questions du travail décent et l'absence générale des ministères du Travail et des autres partenaires sociaux dans les processus des DSRP. Les faits prouvent

cependant une corrélation positive entre la participation de l'OIT et l'inclusion dans les stratégies de réduction de la pauvreté du concept de travail décent. Au Cambodge, où l'OIT était très présente dans la discussion, «la SNRP (Stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté) contient certaines dispositions très favorables aux travailleurs». Au Pakistan, le projet de DSRP met en exergue la primauté de la création d'emplois pour la réduction de la pauvreté.

Certains syndicats travaillent en réseau avec d'autres organisations de la société civile (OSC). Dans la terminologie officielle des DSRP, les syndicats et les associations figurent sous la rubrique «groupes d'organisations de la société civile» avec les réseaux, les ONG, les organisations communautaires, les institutions académiques et les groupes de recherche. Cependant, peu de syndicats ont saisi les chances qu'offrait cette synergie potentielle, étant donné la faible collaboration existant entre eux et les autres groupes d'organisations de la société civile. Dans son rapport à la 91^e session de la Conférence internationale du Travail, M. Somavia affirme aussi que «... l'accent qu'a mis la communauté internationale sur la participation des organisations de la société civile peut entraîner des difficultés suite au fait que peu d'organisations syndicales et patronales s'identifient à ce terme relativement nouveau qui rassemble toutes les organisations sous le même nom. De plus, d'autres organisations de la société civile ne considèrent pas que les organisations syndicales et patronales font partie de leur mouvement». Les syndicats ont tendance à se fier aux structures tripartites traditionnelles (qui rassemblent les gouvernements, les employeurs et les travailleurs) et ils ne prennent donc pas entièrement part aux initiatives qui impliquent d'autres partenaires.

Le doute persiste quant à l'engagement véritable de la Banque et du Fonds pour le changement. D'aucuns ont le sentiment que les DSRP ne sont qu'une prolongation, sous un autre nom, des politiques néolibérales et des programmes d'ajustement

structurel. Ainsi, pour le Secrétaire général de la Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS) «les DSRP n'ont pas pour ambition de résoudre le problème du développement». Quant à l'Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal (UNSAS), elle s'est retirée du processus des DSRP car «l'avant-projet manquait de dimension sociale et ne traitait que de macroéconomie». Au grand dam des organisations de travailleurs sri-lankais, les DSRP de ce pays n'offrent pour toute solution à la pauvreté que privatisations et réformes du droit du travail, malgré l'opposition expresse des syndicats.

Les syndicats reconnaissent leur manque de compétence. L'Organisation centrale des syndicats (OCS-Kenya) et l'Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin (UNSTB) reconnaissent que leur efficacité lors des discussions était limitée par l'insuffisance de compétences disponibles au sein de leurs organisations. Seuls les syndicats de Bosnie-Herzégovine, du Ghana, du Pakistan et du Sri Lanka ont soumis une position détaillée par écrit. La compétence, tout comme la légitimité et la représentativité, sont toutefois des critères que recherche tout groupe de parties prenantes².

Quelques recommandations

Du fait de l'attention inadéquate portée aux politiques du marché du travail dans les DSRP, la contribution du concept de travail décent ne peut pas donner tout son potentiel. La participation inégale des syndicats au processus ne leur a pas permis d'avoir l'impact souhaité dans les DSRP, que ce soit au niveau de la formulation, de l'application, de l'observation ou de l'évaluation. Des politiques doivent être mises en place pour intégrer les organisations des travailleurs à tous les niveaux du processus. Celles-ci représentent d'importants segments de la population dont l'apport est nécessaire dans la réduction de la pauvreté. La question des compétences devra,

elle, être abordée par le biais de programmes bien étudiés et organisés par le mouvement syndical international, l'OIT, la Banque mondiale, le FMI et les gouvernements. Le dialogue en cours entre l'OIT et les IFI devrait viser à garantir que les normes internationales du travail, l'emploi et le dialogue social seront intégrés aux programmes des institutions de Bretton Woods. La Banque et le Fonds doivent tendre la main à tous les syndicats au niveau national et mettre à profit leurs qualifications uniques et leur rôle traditionnel dans la réduction de la pauvreté. Les syndicats ont la responsabilité d'être proactifs et de présenter des arguments bien étayés à l'appui de leurs positions. Personne ne parle mieux en faveur des travailleurs que ceux qui ont pour mandat de les représenter.

Notes

¹ Voir le rapport commun sur le site Web de la rencontre de la Banque mondiale, [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/236052a7147251eb85256cde005987bb/\\$FILE/Joint pour cent 20Report pour cent 20Oct pour cent 202002.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/236052a7147251eb85256cde005987bb/$FILE/Joint+pour+cent+20Report+pour+cent+20Oct+pour+cent+202002.pdf).

² Recueil de références de la Banque mondiale sur la participation, chap. 7, p. 250.

Références

Banque mondiale: *Participation syndicale au processus d'élaboration du DSRP*, publication disponible en ligne à l'adresse suivante: [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/6a9525ba38cbb56c85256ddc006ebaae/\\$FILE/TU-PRSP%20French.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/vtlw/6a9525ba38cbb56c85256ddc006ebaae/$FILE/TU-PRSP%20French.pdf).

Banque mondiale: *Stratégies de réduction de la pauvreté, recueil de références*, disponible à l'adresse suivante: <http://www.worldbank.org/poverty/french/strategies/frtoc.htm>.

BIT: *Résoudre le problème de la pauvreté*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003.

CISL: *Guide syndical des Documents de stratégies de réduction de la pauvreté*, Bruxelles, 2001.

Confédération mondiale du travail: *Nouveaux noms, nouvelles politiques*, document présenté à la Conférence internationale de la Banque mondiale et du FMI sur les DSRP, Washington, DC, janvier 2002.