

Le travail décent au service du développement de l'Afrique

Dixième Réunion régionale africaine
Addis-Abeba, décembre 2003

Rapport du Directeur général

Bureau international du Travail

Ce rapport peut aussi être consulté sur le site Internet de l'OIT
(<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/rgmeet/index.htm>).

ISBN 92-2-214841-X

Première édition 2003

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes des nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse.

Photocomposé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse.
Imprimé en Suisse

DTP
SRO

Table des matières

Le travail décent au service du développement de l'Afrique: vue d'ensemble	1
I. Croissance, emploi et pauvreté: tendances récentes.	5
Introduction	5
Croissance économique et structure de la production	6
Population et emploi.	7
Population rurale, population urbaine.	7
Population active	7
Taux d'activité.	7
Chômage	9
Problèmes de politique générale.	9
Pauvreté et productivité	10
Pauvreté et inégalité	11
Des ménages prisonniers de la pauvreté	13
Conclusion: promouvoir un développement à forte intensité d'emploi	13
II. Le nouveau cadre d'action international	15
Introduction	15
Les Objectifs de développement pour le Millénaire.	16
L'Union africaine et le NEPAD	17
L'OIT et les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté	18
Conclusion: forger des alliances internationales	20
III. La contribution de l'OIT à une nouvelle conception de la politique de développement	23
Introduction	23
L'Agenda global pour l'emploi	24
Le programme «Des emplois en Afrique».	25

L'emploi au service du développement	25
Conclusion: vers une croissance sans exclusion.	26
IV. Briser l'engrenage de la pauvreté	29
Introduction.	29
Travail des enfants	29
Elimination progressive du travail des enfants.	29
Discrimination et inégalités entre hommes et femmes.	30
Le VIH/SIDA et le monde du travail.	31
Crises et catastrophes	32
Lutter contre la pauvreté en améliorant la protection sociale.	32
Le déficit de qualifications.	33
Création d'un climat propice à l'investissement et au développement des entreprises.	34
Conclusion: construire la solidarité.	35
V. Le rôle du dialogue social dans le développement de l'Afrique	37
Introduction.	37
Principes et droits fondamentaux au travail	38
Aide de l'OIT à la promotion du dialogue social en Afrique	38
Conclusion: les organisations de travailleurs et d'employeurs, acteurs clés de la concertation sociale	42
VI. Vers une stratégie du travail décent au service du développement de l'Afrique	45
Introduction.	45
Les grandes orientations de la politique générale.	45
Les priorités.	46
Le processus.	47
Une alliance mondiale pour le travail décent en Afrique	49
Les prochaines étapes.	50
Annexes	
1. Bilan sélectif du programme «Des emplois pour l'Afrique».	53
2. Nouvelle vision «Des emplois en Afrique», Addis-Abeba, 20-21 février 2003.	55
3. Ratification par les pays africains des conventions traitant du tripartisme et du dialogue social, août 2003	57

Le travail décent au service du développement de l'Afrique: vue d'ensemble

Les mandants tripartites de l'OIT en Afrique se réunissent alors que les nations du continent mettent en place des institutions qui devraient enclencher un processus dynamique de développement basé sur leurs efforts collectifs. Nous devons nous assurer qu'un pas décisif est fait dans la lutte que mène l'Afrique pour prendre en main sa destinée, exploiter pleinement son potentiel humain et ses ressources naturelles et échapper au piège d'une pauvreté débilante qui touche une large partie de la population.

Le développement de l'Afrique repose sur le travail de tous dans les fermes, les mines, les usines et les bureaux, mais aussi dans ces ruelles et coins de rue où se déploie l'économie informelle massivement répandue dans la région. Les employeurs, les syndicats, les ministres du Travail et de l'Emploi africains savent mieux que personne combien il est difficile d'assurer aux femmes et aux hommes des possibilités de travailler de manière productive et d'obtenir des revenus décents.

Certains des obstacles à l'accélération du rythme de la création d'emplois et de la réduction de la pauvreté tiennent à la nature inéquitable du système émergent de règles qui s'applique aux relations économiques internationales. D'autres tiennent à l'Afrique elle-même. Il est urgent de s'attaquer à ces obstacles au développement. A cet égard, qui mieux que l'OIT, dont les racines plongent dans le monde du travail et qui a la capacité de dialoguer avec les grandes institutions internationales, peut s'atteler à cette tâche?

Au niveau local, l'OIT, avec ses mandants tripartites, a lancé des centaines de projets à base communautaire visant par exemple à améliorer l'acquisition des compétences, à développer les petites entreprises, à renforcer les systèmes de microassurance et de microfinance, à éliminer le travail des enfants et la discrimination à l'encontre des femmes ainsi que les autres formes de discrimination. Beaucoup de ces projets témoignent de ce qu'il est possible d'obtenir en donnant simplement aux gens une chance de développer et d'utiliser leurs compétences.

Mais si nous voulons véritablement prendre le chemin d'une réduction de moitié de l'incidence de la pauvreté extrême en Afrique d'ici à 2015,

comme l'a demandé le Sommet du Millénaire des Nations Unies, nous devons multiplier les efforts et mettre les programmes de création active d'emplois de qualité au cœur de la stratégie de développement de l'Afrique. Il faut pour cela intégrer les programmes nationaux de l'OIT en faveur du travail décent aux stratégies de développement des pays et mobiliser des ressources financières internationales.

Le continent africain a des possibilités considérables de croissance et de développement. Les statistiques sur la nature et l'ampleur de la pauvreté et des inégalités montrent toutefois que la région est loin d'exploiter le potentiel de son capital humain et naturel. Les marchés du travail africains sont caractérisés par une explosion de l'économie informelle urbaine qui coexiste avec une main-d'œuvre essentiellement rurale et agricole. En matière d'emploi, en ville comme à la campagne, les femmes occupent le bas de l'échelle.

L'OIT est convaincue – et beaucoup d'organisations partagent ce point de vue – que le travail décent pour tous est le fondement d'un développement économiquement dynamique et socialement intégrateur du continent africain. Le développement durable passe par l'emploi productif. Lorsque les gens pourront trouver un travail qui leur apporte un revenu régulier suffisant pour satisfaire les besoins fondamentaux de leur famille, alors nous serons bien partis pour non seulement réduire mais véritablement éradiquer la pauvreté.

Toutefois, ce potentiel reste encore à exploiter. La moitié de la population africaine, soit plus de 300 millions de personnes, vit dans une situation d'extrême pauvreté avec un dollar par jour, voire moins. Il s'agit du niveau intrarégional de pauvreté le plus élevé au monde. En outre, l'écart entre les plus pauvres et les plus riches est également l'un des plus larges au monde. Lutter contre la pauvreté à une telle échelle suppose que l'on identifie les causes de l'ampleur du chômage et du sous-emploi et de la faiblesse de la productivité, notamment dans le domaine agricole, qui caractérisent de nombreuses économies africaines.

Cinquante-cinq pour cent environ de la population africaine a moins de 18 ans; ces jeunes, notre espoir pour l'avenir, sont particulièrement touchés par le chômage et la pauvreté. Le chômage des jeunes a un coût très élevé pour le développement économique et social. Il perpétue le cycle de la pauvreté d'une génération à l'autre et va de pair avec d'autres fléaux: délinquance, violence, crise, consommation de drogues, montée de l'intolérance religieuse et ethnique. Les recommandations sur l'emploi des jeunes que le Secrétaire général des Nations Unies a soumises à l'Assemblée générale ont une importance cruciale pour la région.

Les ménages africains dépensent en moyenne deux tiers de leurs revenus pour se nourrir. L'économie de la région est en effet basée sur une production de survie. Etant donné que les ménages ont peu d'argent à consacrer à l'éducation et à la santé, les membres de la famille en âge de travailler sont handicapés par un faible niveau d'études et souvent affaiblis par la maladie, comme le paludisme et le VIH/SIDA. Les rares économies sont souvent conservées en espèces pour les périodes de «vaches maigres». Les investissements sont donc très faibles.

Dans beaucoup de pays africains, plus de 70 pour cent de la main-d'œuvre est employée dans l'agriculture; toutefois, compte tenu de son niveau très faible de productivité, ce secteur contribue relativement peu à la production globale. Il va sans dire qu'une part élevée des denrées alimentaires produites par les fermes africaines est très vraisemblablement consommée au niveau familial et ne parvient jamais dans l'économie monétaire; elle n'est pas non plus prise en compte dans la production nationale. En revanche, alors qu'il occupe beaucoup moins de monde, le secteur manufacturier apporte une contribution relativement élevée à l'économie.

La pauvreté frappe tout particulièrement les femmes et les filles, souvent confinées dans les emplois les moins rémunérés, les moins qualifiés et les plus précaires. La plupart des travailleurs agricoles africains sont des femmes alors que le secteur manufacturier emploie essentiellement des hommes. La discrimination dont les femmes font l'objet de longue date est un obstacle majeur à la croissance et au développement.

L'enjeu fondamental pour favoriser la croissance économique de l'Afrique et le bien-être de sa population est de trouver les moyens d'augmenter la productivité agricole, et donc le revenu des familles rurales, tout en transférant des ressources vers les secteurs de l'industrie et des services à plus haute valeur ajoutée. Dès lors, trois axes stratégiques se dessinent pour la promotion du travail décent en Afrique:

- i) augmenter la demande de main-d'œuvre et élever la productivité et les revenus des indigents et des travailleurs pauvres;
- ii) intégrer les communautés socialement exclues dans le marché du travail, grâce à des mécanismes garantissant une protection adéquate contre la précarité des revenus et autres risques sociaux, et éliminer la discrimination, notamment envers les femmes et les filles;
- iii) améliorer les modalités des échanges commerciaux des pays africains et des pays riches et les conditions de financement des investissements.

De nombreux ministres et dirigeants d'organisations d'employeurs et de syndicats africains ont participé à la discussion sur mon rapport *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, à la Conférence internationale du Travail en 2003. Dans le rapport thématique que je présente maintenant à la Réunion régionale africaine, je propose d'approfondir notre réflexion sur le concept du travail décent comme pierre angulaire des stratégies de développement visant à lutter contre la pauvreté, l'exclusion sociale, le chômage et le sous-emploi. Il est de plus en plus reconnu que la qualité des politiques de développement, tant leur conception que leur mise en œuvre, bénéficie considérablement d'une large participation et d'un sentiment marqué d'adhésion de la population. A cet égard, l'OIT dispose de précieux atouts à mettre au service du débat sur les perspectives de développement de l'Afrique. Ces atouts, ce sont sa structure tripartite et ce qui constitue sa méthode de travail: le dialogue social.

Donnant effet à la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2002¹, le présent rapport s'appuie sur les connaissances et l'expérience de l'OIT, notamment de ses mandants africains, pour réfléchir à l'action future. Cette expérience confirme que le dialogue social et le tripartisme sont des mécanismes cruciaux pour le renforcement des stratégies de réduction de la pauvreté et d'autres programmes de développement nationaux et sociaux.

Alors que l'ouverture des économies nationales aux marchés mondiaux met en question la capacité souveraine des Etats-nations d'élaborer leurs propres politiques, le dialogue social renforce l'aptitude des pays à choisir démocratiquement leur approche de la croissance et du développement. Le dialogue social élargi permet aux gouvernements, aux organisations d'employeurs et aux syndicats, ainsi qu'à la société dans son ensemble, de confronter leurs points de vue et de faire converger leurs aspirations en matière de développement économique et social; se trouvent ainsi limités les risques d'instabilité financière et sociale et de baisse de la compétitivité qui nuisent à la création d'emplois et font obstacle à une croissance durable favorable aux pauvres.

¹ BIT: Résolution concernant le tripartisme et le dialogue social, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 3-20 juin 2002.

La qualité des mécanismes de participation communautaire à la politique de développement est renforcée par le caractère représentatif et intégrateur des organisations de la société civile. De même, le dialogue social est plus solide et plus efficace lorsque les employeurs et les travailleurs peuvent exercer pleinement le droit à la liberté syndicale. En Afrique, il est particulièrement important de favoriser une implication active des organisations sociales, communautaires et professionnelles représentatives dans les décisions des pouvoirs publics. Comme l'a souligné la Conférence internationale du Travail dans une résolution² qu'elle a adoptée en 2002, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont un rôle majeur à jouer en encourageant l'organisation des travailleurs ruraux et urbains, le travail indépendant, les coopératives, ainsi que les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises. Les partenaires sociaux sont en mesure de diriger une large alliance en faveur du travail décent qui pourrait aider à façonner le développement de l'Afrique et inspirer les décisions des gouvernements.

Le dialogue social doit également occuper une place importante aux niveaux sous-régional et continental. Je propose que la réunion examine les possibilités de collaboration avec la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, la Communauté de l'Afrique orientale, l'Union du Maghreb arabe, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté pour le développement de l'Afrique australe et l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Nous devons appuyer les initiatives conçues à l'échelle du continent, comme le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), sous l'angle de la promotion du dialogue social et du renforcement des aspects sociaux de la participation de l'Afrique à l'économie mondiale.

Ce processus a démarré lors de la 37^e session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine, tenue à Lusaka (Zambie) du 9 au 11 juillet 2001, avec la décision d'organiser une réunion ministérielle sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté en Afrique. C'est ainsi qu'a été convoquée la réunion de la Commission tripartite du travail et des affaires sociales de l'OUA au Burkina Faso en avril 2002, au cours de laquelle les Etats Membres sont convenus de donner la priorité à la création d'emplois en plus grand nombre en Afrique. De plus, le Sommet de Maputo de juillet 2003 a décidé de réunir un Sommet spécial sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté en Afrique à Ouagadougou en 2004.

Ces initiatives de haut niveau ont créé un nouveau climat politique et intellectuel propice à l'intégration des questions de l'emploi et du travail décent dans les stratégies de développement. Il est temps de rassembler les multiples initiatives dans une alliance globale à l'appui du travail décent pour tous, comme élément central de la campagne pour la réduction et l'éradication de la pauvreté en Afrique. La dixième Réunion régionale africaine de l'OIT peut marquer une étape importante pour ancrer l'emploi productif et le travail décent au cœur des stratégies de réduction de la pauvreté.

² BIT: Résolution concernant le travail décent et l'économie informelle, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 3-20 juin 2002.

I. Croissance, emploi et pauvreté: tendances récentes

Introduction

L'Afrique s'est trouvée confrontée ces dernières décennies à une accumulation de problèmes qui sont venus aggraver les effets des faibles performances économiques. La pauvreté et l'inégalité, leur étendue et leurs formes, dépendent dans toutes les sociétés des possibilités qu'a ou n'a pas la population d'obtenir un revenu, et le principal moyen d'en obtenir un est, dans toutes les économies, l'emploi. Qu'il s'agisse du niveau de vie ou de la répartition du revenu, l'emploi est toujours un facteur déterminant.

De grands objectifs ont été fixés pour l'élimination de la pauvreté en Afrique. Pour réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de la population vivant dans le dénuement, conformément aux Objectifs de développement des Nations Unies pour le Millénaire, il faudrait que les économies africaines connaissent une croissance de 7 pour cent par année. Jusqu'ici, l'activité économique a été largement axée sur l'exploitation de l'avantage comparatif que le continent possède dans la production de produits de base pour l'exportation. Malgré la dégradation continue de la situation de l'emploi, les réformes macroéconomiques ont voilé la nécessité de créer des emplois et de promouvoir le travail décent, condition essentielle pour éliminer la pauvreté. L'exode des compétences, surtout chez les jeunes, ne fait qu'aggraver les choses, comme les préjugés traditionnels qui empêchent les femmes d'accéder à une position d'égalité dans l'emploi. Il y a peu de chances que l'on puisse, sans assurer à tous, aux jeunes et aux femmes en particulier, des possibilités de travail décent dans les activités de l'économie formelle ou informelle, atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire.

Il est impératif pour les responsables de la politique socio-économique d'établir les conditions nécessaires pour assurer dans la région un accroissement de la demande de travail qui permette de répondre à l'accroissement attendu de l'offre. Pour cela, il importe de créer un climat économique et politique favorable aux investissements étrangers porteurs d'emploi et de conduire en même temps, au niveau national, une politique visant à développer durablement l'emploi dans l'économie formelle en améliorant la formation, en accroissant la productivité, en renforçant la sécurité au travail et en relevant les rémunérations – sans privilégier l'emploi urbain au détriment du

secteur agricole, qui souffre lui-même d'une vaste pauvreté et où il est non moins urgent de créer des emplois et de promouvoir le travail décent.

En dernière analyse, c'est l'expansion de l'économie réelle qui pourra assurer, par l'emploi, un revenu à la population. Sans expansion, il sera impossible de créer durablement, sur le long terme, des emplois en nombre croissant.

Croissance économique et structure de la production

La croissance économique – une croissance rapide – est regardée depuis longtemps comme le principal moyen de développer l'emploi en Afrique et de réduire par là la pauvreté. Dans les années qui ont suivi leur accession à l'indépendance, de nombreux pays ont connu une croissance assez soutenue. On enregistre aussi, pour les premières années de ce nouveau millénaire, une certaine amélioration des résultats macroéconomiques. Le taux annuel moyen de croissance de l'économie africaine pour la période 2000-2003 est estimé à 3,5 pour cent, alors qu'il était de 2,5 pour cent dans les années 1996-1999.

Ces progrès peuvent être attribués au renforcement de la stabilité macroéconomique amené par les réformes et, selon les pays, aux mesures d'annulation ou de réduction de la dette ou à l'accroissement de l'aide au développement.

Selon l'analyse de beaucoup de pays, le continent devait, pour s'industrialiser et se développer, exploiter l'avantage comparatif qu'il possède dans la production de produits de base et, à partir de là, diversifier ses exportations. Comme dans d'autres régions, on a lancé d'ambitieux programmes de remplacement des importations fondés sur le développement des productions nationales, de l'industrie manufacturière en particulier.

De la production des produits de base, agricoles ou miniers, à la production manufacturière, l'évolution de l'économie africaine a été jusqu'ici assez lente. La production agricole représentait dans les années quatre-vingt-dix, dans la moitié des pays pour lesquels on a des chiffres, d'un tiers à trois cinquièmes de la production totale, et la production manufacturière d'un dixième à un tiers.

Un certain nombre de pays – l'Angola, le Botswana, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Nigéria – se signalent par la part importante de la production industrielle (manufacturière et autre) dans le produit intérieur brut. Il s'agit de pays richement pourvus en ressources minières, où l'industrie minière constitue un secteur important de l'économie. L'exploitation prioritaire de ces ressources limite les possibilités de développement de la production manufacturière ou bénéficie par rapport à celle-ci d'un net avantage comparatif. On ne compte, au sud du Sahara, que cinq pays où la production manufacturière représente plus d'un cinquième de la production totale: le Swaziland (33 pour cent), Maurice (24 pour cent), le Zimbabwe (22 pour cent), la Zambie (21 pour cent) et l'Afrique du Sud (21 pour cent). Tous sont membres de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC).

Les taux de croissance des économies africaines sont aujourd'hui en très faible progression par rapport à ceux de la population. Le taux moyen pour l'ensemble de l'Afrique – 3,5 pour cent – ne dépasse pas toutefois la moitié de celui qu'il faudrait pour diviser par deux d'ici à 2015 la proportion

de la population vivant dans le dénuement. Il n'est pas certain, compte tenu du rythme actuel de la croissance, que les objectifs auxquels les dirigeants mondiaux ont souscrit pour le nouveau millénaire soient atteints en Afrique.

Population et emploi

Selon la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, la croissance devrait être passée de 3,2 pour cent en 2002 à environ 4,2 pour cent en 2003. Les prévisions pour 2004 indiquent que ce rythme devrait se maintenir. Malgré les problèmes de données que l'on rencontre pour la plupart des pays, les hypothèses et les estimations que l'on peut faire permettent d'établir un diagnostic sommaire de la crise de l'emploi. Il apparaît que, sans une très forte accélération de la croissance, il sera extrêmement difficile, sauf dans quelques pays, de réduire le chômage, le sous-emploi et la pauvreté. Pour le chômage déclaré, les taux atteignaient en 2000, selon certaines estimations, de 9 pour cent en Égypte à 33 pour cent en Namibie. On arrive même, dans les pays pour lesquels on possède des données, à des chiffres de 40 pour cent dans certains cas.

Population rurale, population urbaine

La croissance démographique en Afrique est généralement forte. De 20,9 pour cent de la population totale en 1975, la proportion de la population urbaine est passée à 33,9 pour cent en 2000 et devrait atteindre 42,7 pour cent en 2015. Au rythme actuel, la population active devrait doubler en vingt-cinq ans et exercer une forte pression sur le marché de l'emploi dans les villes, où le chômage est de plus en plus important.

On observe d'importants mouvements de main-d'œuvre des zones rurales vers les villes. La population urbaine, qui ne représente encore la moitié ou plus de la population totale que dans huit pays, devrait augmenter de 5 pour cent par année, soit deux fois plus vite que la population totale.

Population active

Selon les estimations de l'accroissement de la population active dans les différentes régions en développement, l'Afrique subsaharienne vient au troisième rang, avec un taux moyen de 2,6 pour cent par année, au cours de la période 1980-2000. D'après les projections, bien que le taux doive descendre à 2,2 pour cent par année, elle devrait se trouver au deuxième rang au cours de la période 2000-2010.

Le grand problème est de créer les conditions nécessaires pour pouvoir, grâce à une augmentation de la demande de travail, répondre à l'augmentation de l'offre. Alors que la population active s'accroît rapidement, la faible demande de main-d'œuvre ne permet guère d'absorber les nouveaux travailleurs en quête d'emploi. Face à cette situation, il est indispensable d'établir des conditions d'investissement qui favorisent la création d'emplois comme d'améliorer le capital humain de la région.

Taux d'activité

Les taux d'activité par sexe montrent qu'il n'y a eu nulle part dans les régions en développement de diminution de la proportion des femmes économiquement actives. Cette constatation va dans le sens de celle que l'on peut faire à l'échelle internationale au sujet des restructurations de la production dans les pays développés et les pays en développement, à savoir

Tableau 1.1. Part de l'emploi féminin dans l'emploi salarié non agricole dans le monde et en Afrique subsaharienne (pourcentages)

Région	1990	1995	2000	2001
Monde	34,0	34,8	35,5	35,7
Afrique subsaharienne	18,9	22,4	28,3	28,6

Source: BIT, 2003.

qu'elles concourent à ouvrir plus largement aux femmes l'accès au marché de l'emploi. L'Afrique subsaharienne a l'avantage de compter une forte proportion de femmes économiquement actives, plus forte que la moyenne internationale.

Inférieure à la moyenne mondiale, la part de l'emploi féminin dans l'emploi total a augmenté toutefois notablement en Afrique subsaharienne ces dix dernières années. Depuis 1990, la proportion des femmes dans l'emploi salarié non agricole s'y est accrue plus vite qu'elle ne l'a fait à l'échelle mondiale (tableau 1.1).

La situation diffère selon les pays. Ventilés par région (pour les cinq grandes régions du continent), les chiffres montrent que c'est en Afrique orientale que le taux global d'activité est le plus élevé et en Afrique du Nord qu'il est le plus bas, en grande partie à cause du faible taux d'activité des femmes (tableau 1.2).

On constate, pour les hommes, que les taux d'activité dans les différentes régions sont tous supérieurs à 80 pour cent. Dans certains pays, toutefois, ils accusent, avec l'épidémie de VIH/SIDA, une forte baisse. Le taux d'activité des hommes âgés de 15 ans ou plus est tombé entre 1995 et 1999 de 79,1 à 57,7 pour cent en Afrique du Sud, de 83,5 à 60,1 pour cent au Botswana et de 85,2 à 69,2 pour cent (1997) au Lesotho.

Les taux d'activité féminins sont peu élevés en Afrique du Nord, en Afrique australe et en Afrique occidentale. Dans trois régions, ils ont baissé entre 1980 et 2000. Dans deux des régions où ils sont faibles – l'Afrique du Nord et l'Afrique australe –, ils ont augmenté depuis 1980, en particulier dans les services.

Il importe de combattre les préjugés qui empêchent ou découragent les femmes d'exercer un emploi, action d'autant plus opportune du point de vue économique que, comme l'indiquent diverses études sur le fonctionnement des ménages, les femmes en gèrent les ressources plus sagement que les hommes, se montrant soucieuses de ne pas les consacrer toutes à la consom-

Tableau 1.2. Taux d'activité de la population âgée de 15 à 64 ans (pourcentages)

Population	Année	Afrique orientale	Afrique centrale	Afrique du Nord	Afrique australe	Afrique occidentale	Ensemble de l'Afrique
Total	1980	81,9	76,8	56,9	66,4	74,0	72,0
	2000	80,3	74,5	59,8	66,3	72,3	71,5
	2010	79,6	73,8	63,3	66,6	72,0	72,2
Hommes	1980	89,9	89,0	84,2	85,3	89,4	88,0
	2000	88,2	86,3	82,3	82,4	86,8	85,8
	2010	87,5	85,1	82,8	81,7	85,6	85,2
Femmes	1980	74,1	65,2	29,6	47,6	59,0	56,4
	2000	72,5	63,1	36,7	50,5	58,1	57,4
	2010	71,8	62,8	43,2	51,6	58,6	59,2

Source: BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2000* (Genève, 2000).

mation mais de constituer un patrimoine. Une étude menée en Guinée montre que les femmes investissent plus volontiers que leur partenaire dans l'instruction des enfants et se préoccupent plus aussi de l'éducation des filles. Élargir les possibilités d'emploi des femmes, c'est aider les familles à s'affranchir de la pauvreté par le travail.

Chômage

Le taux de chômage est passé en Afrique subsaharienne de 13,7 pour cent en 2000 à 14,4 pour cent en 2002. Une très grande partie des chômeurs sont des jeunes, jusqu'à 80 pour cent dans certains pays (tableau 1.3).

Le chômage des jeunes, en règle générale plus important chez les jeunes femmes que chez les jeunes hommes, représente environ 60 pour cent du chômage total¹. L'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord sont les régions du monde où ont été enregistrés dans les années quatre-vingt-dix les plus forts taux de chômage chez les jeunes et pour l'ensemble de la population active². Les contraintes économiques, les difficultés structurelles et les programmes d'ajustement ont entraîné une aggravation des problèmes d'emploi pour la jeunesse, malgré la notable élévation du niveau de formation. Cette situation pousse les jeunes à émigrer vers les pays du Nord et provoque, avec le départ d'éléments d'un niveau élevé de formation, un véritable exode des compétences, privant le continent d'une partie de son capital humain.

Selon les estimations que l'on peut faire pour les pays pour lesquels on dispose de données, de 5 à 10 pour cent seulement des nouveaux travailleurs en quête d'emploi peuvent être absorbés par l'économie formelle. C'est essentiellement dans l'économie informelle que s'offrent des possibilités de travail. Des enquêtes effectuées dans les années quatre-vingt-dix dans 17 pays de l'Afrique subsaharienne montrent que, dans la plupart, l'économie informelle était de loin la principale source d'emplois dans les villes. Dans des pays comme le Mali, l'Ouganda ou la Zambie, plus de 70 pour cent des travailleurs des villes étaient employés dans des activités informelles. La proportion des femmes était particulièrement importante, celles-ci se concentrant souvent aux niveaux inférieurs d'emploi.

Tableau 1.3. Le chômage des jeunes dans quelques pays d'Afrique subsaharienne, chiffres les plus récents (pourcentages)

Pays	Taux de chômage des jeunes			Chômage des jeunes en proportion du chômage total		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
Afrique du Sud (2000)	55,8	57,9	53,3	14,9	15,7	13,9
Ethiopie (1999)	n.d.	n.d.	n.d.	84,4	79,1	91,2
Maurice (1999)	n.d.	n.d.	n.d.	43,9	51,6	37,8
Namibie (1997)	37,0	32,9	41,4	33,4	40,9	n.d.

n.d. = chiffre non disponible.

Source: BIT: *Key indicators of the Labour Market*, troisième édition (Genève, 2003).

Problèmes de politique générale

On peut constater depuis longtemps que l'économie formelle ne parvient pas à générer un volume suffisant d'emploi durable, avec les conséquences qui en découlent quant à la sécurité de l'emploi, au niveau des

¹ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi* (Genève, 2003).

² BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99* (Genève, 1998).

revenus, à la qualité des conditions de travail et à d'autres aspects de l'emploi. Amenant dans les villes des travailleurs qui quittent leur famille avec l'espoir de trouver de meilleures possibilités de travail et de gain – quand ce n'est pas la famille entière qui émigre –, l'exode rural y a entraîné partout une rapide expansion de l'économie informelle. On peut voir dans ce phénomène une forme de croissance organique de l'emploi dans des économies qui montrent qu'elles conservent de la ressource, mais il est révélateur aussi de la difficulté qu'a l'économie formelle à créer des emplois en nombre suffisant pour la population urbaine et pour la main-d'œuvre qui afflue des zones rurales.

Quelles sont, face à ces constatations, les lignes d'action à suivre? Il faut certes s'attacher à développer l'investissement, à améliorer la formation et à accroître la productivité dans les petites et moyennes entreprises, à y renforcer la sécurité au travail et à y relever les rémunérations, mais il importe plus encore d'agir pour augmenter considérablement la capacité d'emploi de l'économie formelle et lui permettre d'assurer des possibilités de travail durable à une large fraction de la population active des villes. Les institutions qui œuvrent pour le développement et qui se préoccupent du problème de l'emploi en Afrique devraient travailler ainsi sur des questions telles que la structure de la production, l'encouragement de l'investissement ou le fonctionnement du marché des capitaux, pour faire en sorte que l'économie réelle soit génératrice d'emplois.

Reste cette grande réalité qu'il ne faut pas perdre de vue: en l'état actuel des choses, c'est toujours dans les zones rurales que les problèmes ont le plus d'ampleur – la croissance démographique, la pauvreté individuelle ou familiale – et, surtout, que s'exerce la majeure partie de l'activité productive. Les chiffres montrent que 68 pour cent de la population active de l'Afrique subsaharienne (personnes travaillant ou cherchant du travail, selon la définition admise) se rattachait en 1990 à l'agriculture, pourcentage en baisse de 10 points par rapport à 1970. Voilà qui indique bien l'ampleur de la tâche de développement en Afrique.

Ces observations nous ramènent au problème évoqué plus haut: le risque de négliger l'emploi et les mesures à prendre à cet égard dans le monde rural en se concentrant prématurément sur les activités urbaines. La plus grande partie de la population travaillant dans les activités rurales, il faut s'attacher à développer cette base rurale frappée par une immense pauvreté. Couper dans les ressources consacrées au secteur agricole, c'est très certainement couper dans les progrès que l'on peut espérer faire sur le front de l'emploi et dans la lutte contre la pauvreté et l'inégalité. En améliorant au contraire les performances de l'agriculture, on peut espérer arracher les familles rurales à la misère dont elles sont prisonnières, leur permettre de constituer un patrimoine et leur ouvrir des possibilités de formation qui prépareront l'arrivée d'une main-d'œuvre plus productive sur le marché de l'emploi urbain. Au-delà de l'emploi, en fait, la grande tâche du continent est une tâche de développement économique qui concourt à promouvoir le travail décent et qui, ciblée sur des populations enfermées depuis si longtemps dans la pauvreté, permette de les en affranchir.

Pauvreté et productivité

A côté du chômage, la plupart des pays d'Afrique connaissent – problème aussi grave sinon plus – un vaste sous-emploi dans des activités peu productives et peu rémunératrices. Dans la plupart des collectivités, la pauvreté résulte moins de l'absence de travail que de l'insuffisance du revenu que le travail procure, que ce soit dans l'agriculture et le secteur rural ou dans les activi-

La pauvreté malgré le travail

L'absence de travail n'est pas l'unique cause de la pauvreté. Il y a aussi la pauvreté où le sous-emploi, la faiblesse de la productivité et l'insuffisance des revenus du travail maintiennent d'innombrables travailleurs qui, dans l'impossibilité d'acquiescer des moyens d'existence décentes, ne peuvent pourvoir à leurs besoins fondamentaux et à ceux de leur famille. C'est en Afrique subsaharienne que la proportion des travailleurs pauvres est la plus forte, de 46 à 62 pour cent des travailleurs ayant un emploi. Beaucoup ont une activité irrégulière: emplois informels dans les villes, travail saisonnier dans l'agriculture. Ils se trouvent dans une situation précaire, sans protection sociale, travaillant dans des conditions souvent dangereuses ou insalubres. La croissance économique amène en principe une diminution du nombre de ces travailleurs, à condition qu'elle s'accompagne d'un ensemble de dispositions (en matière de fiscalité, de rémunération (salaire minimum), de formation, d'accès à l'emploi, de sécurité sociale) qui, du point de vue de la répartition, aient un effet antipauvreté.

tés informelles. Il est indispensable d'améliorer la productivité pour assurer une progression régulière des revenus réels qui entraînera elle-même une augmentation de la demande et stimulera l'activité, en autorisant une politique de croissance. Facteur de développement des entreprises, l'amélioration de la productivité conduit à la création de nouveaux emplois. C'est aussi le moyen d'améliorer parallèlement la qualité des biens produits et de renforcer la compétitivité internationale des entreprises.

Il importe de créer les conditions nécessaires pour encourager les investissements productifs et accroître la productivité. On observe que le respect des droits fondamentaux au travail a une incidence positive, favorisant ainsi l'emploi, la croissance et le développement.

L'un des facteurs essentiels de la productivité est l'instruction et la formation. Il est indispensable d'améliorer la qualification des travailleurs, notamment dans le secteur agricole. Un haut niveau de formation augmente leurs capacités d'adaptation et d'innovation et les rend plus entrepreneurs et plus performants. L'amélioration de la sécurité et de la santé au travail concourt aussi à accroître la productivité.

Compte tenu de la place prépondérante qu'occupe l'agriculture dans la plupart des économies africaines, la politique de développement doit maintenir un juste équilibre entre l'industrialisation et le développement agricole. L'agriculture doit pouvoir générer un surplus et elle ne le peut que moyennant une amélioration de sa productivité.

Les pays d'Afrique ne peuvent se permettre de devenir tributaires des importations de denrées alimentaires et doivent développer leur agriculture. Le rapide accroissement de la population que la plupart connaissent entraîne une augmentation de la demande de produits agricoles à laquelle l'agriculture doit pouvoir répondre pour soutenir le processus de développement et d'industrialisation.

Pauvreté et inégalité

En examinant l'étendue et l'évolution de la pauvreté dans les grandes régions en développement, on peut mieux mesurer la tâche de développement à laquelle l'Afrique est confrontée. Les chiffres font apparaître l'ex-

Tableau 1.4. Etendue de la pauvreté dans les grandes régions en développement

Région	Pourcentage de la population vivant avec un dollar des Etats-Unis par jour ou moins	
	1990	2000
Asie de l'Est et Pacifique	29,4	14,5
Chine	31,5	16,1
Autres pays	24,1	10,6
Europe et Asie centrale	1,4	4,2
Amérique latine et Caraïbes	11,0	10,8
Moyen-Orient et Afrique du Nord	2,1	2,8
Asie du Sud	41,5	31,9
Afrique subsaharienne	47,4	49,0
Ensemble des régions	28,3	21,6
A l'exclusion de la Chine	27,2	23,3

Source: Banque mondiale: *Perspectives économiques mondiales* (Washington, DC, 2004).

trême pauvreté dont souffre le continent, les économies africaines ne parvenant pas à assurer un nombre suffisant d'emplois à la population en âge de travailler (tableau 1.4).

On constate que c'est en Afrique subsaharienne que la proportion de la population pauvre (vivant avec un dollar des Etats-Unis par jour ou moins) est la plus forte – près de la moitié de la population totale – en 1990 comme en 2000. Vient ensuite l'Asie du Sud, pour laquelle les chiffres sont aussi très élevés. En 2000, la proportion de la population pauvre était plus de deux fois plus forte en Afrique subsaharienne (49 pour cent) que dans l'ensemble des régions considérées (21,6 pour cent).

L'Afrique subsaharienne accuse toujours le plus fort taux de pauvreté et ce taux, contrairement à ce qui se passe dans d'autres grandes régions, ne baisse pas. L'Asie du Sud, où le pourcentage de la population pauvre demeure fort, est parvenue cependant à le réduire de près de 10 points entre 1990 et 2000. En Asie de l'Est (à l'exclusion de la Chine), autre région où la pauvreté est importante, le progrès est frappant: le pourcentage de la population pauvre a baissé en une décennie de plus de 13 points (de plus de la moitié).

En Afrique subsaharienne, par contre, la proportion est restée presque la même, malgré la croissance enregistrée et le développement. De 241 millions en 1990, le nombre des habitants classés dans la population pauvre est passé à 323 millions en 2000. Pour présenter les choses différemment, les économies africaines ne sont pas parvenues, globalement, à réduire au cours de ces années la probabilité de pauvreté des individus ou des ménages.

Deux choses ressortent en résumé de ce bref examen: l'étendue de la pauvreté en Afrique subsaharienne, région du monde où la proportion de la population pauvre (vivant avec un dollar des Etats-Unis par jour ou moins) est la plus forte, plus du double de ce qu'elle est dans l'ensemble des régions considérées; l'absence de progrès notables dans les années quatre-vingt-dix. La pauvreté ne touche cependant pas uniformément toute la population et reste beaucoup plus importante en milieu rural que dans les villes, quand bien même il a été beaucoup question dans des études récentes de l'extension de la pauvreté urbaine. Celle-ci n'est certainement pas un phénomène marginal, mais elle est loin de prendre les proportions de la pauvreté rurale.

Créer des emplois, améliorer la productivité: tels doivent être les objectifs premiers de l'action qu'il importe de mener, dans une démarche tripartite associant l'Etat, les employeurs et les syndicats, sur le front de l'emploi.

Des ménages prisonniers de la pauvreté

Une part considérable du budget des ménages africains est affectée aux dépenses de première nécessité. Les ménages consacrent près de deux tiers de leur revenu à l'alimentation. Dans des pays comme l'Ethiopie, le Kenya, Madagascar, le Mali ou la Mauritanie, ce poste représentait dans les années quatre-vingt-dix, selon une enquête récente, 70 pour cent ou plus du budget familial.

Des données plus détaillées montrent que la fraction du revenu dépensée pour l'alimentation diminue quand le revenu augmente. Selon des chiffres concernant l'Afrique du Sud (1999), cette fraction, qui atteignait près de 50 pour cent chez les ménages de la tranche de revenu la plus basse (un dixième des ménages), n'en représentait plus que 16 pour cent chez ceux de la tranche la plus élevée³. Les ménages à haut revenu ont en d'autres termes une plus grande marge pour les dépenses non alimentaires. Ces chiffres et les chiffres sur la pauvreté en Afrique font apparaître l'un des grands freins à la croissance et au développement au niveau microéconomique: l'extrême difficulté de sortir de la pauvreté.

Les ménages pauvres n'ont guère d'argent à consacrer à des dépenses qui pourraient leur permettre d'accroître leur revenu. L'exemple le plus évident est celui des dépenses d'éducation: frais de scolarité, frais de transport des élèves ou des étudiants, livres et fournitures scolaires, etc. Ce sont le plus souvent des dépenses indispensables pour une formation profitable. Elles trouvent généralement place dans le budget des ménages à haut revenu, non dans celui des ménages pauvres, lesquels ne peuvent pas profiter de possibilités de formation qui pourraient ouvrir à leurs membres des activités plus rémunératrices.

Cette pauvreté dont il est si difficile de se libérer représente un immense défi pour le continent. L'insuffisance du revenu des ménages, qui les prive d'argent pour la santé, la formation, les moyens de transport, empêche leurs membres de trouver des emplois ou d'entreprendre des activités qui leur assureraient un revenu, situation qui se perpétue de génération en génération.

Il est nécessaire, pour réduire la pauvreté des ménages en Afrique, d'améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi. A côté de cela, il importe, pour donner toute sa portée au dialogue social, de trouver des formules qui permettent à la population pauvre d'y faire entendre sa voix.

Conclusion: promouvoir un développement à forte intensité d'emploi

La situation de pauvreté et d'inégalité où vivent une très grande partie des ménages africains s'explique d'abord – même si la pauvreté est un phénomène complexe – par l'impossibilité d'acquérir un revenu. Le principal moyen d'en acquérir un reste, dans toutes les économies, l'emploi. L'emploi – son expansion et son amélioration selon les principes du travail décent –

³ H. Bhorat et M. Oosthuizen: *The differential impact of inflation on poor South African households*, DPRU Working Paper 03/72, Development Policy Research Unit, University of Cape Town (2002).

doit être ainsi l'un des grands axes de la stratégie de développement pour l'Afrique.

La pauvreté et l'inégalité, qui prennent des proportions extrêmes, en partie à cause de l'atonie de la croissance, frappent principalement les zones rurales. La structure de la production est caractérisée, dans la plupart des économies, par la prédominance de l'agriculture, ce qui met encore plus en évidence la place à faire au monde rural dans la stratégie de développement et la nécessité de briser le carcan de la pauvreté rurale. Enfin, si le marché de l'emploi urbain prend une importance croissante, la principale forme d'emploi qu'il offre est de type informel, en grande partie non organisé. Il est impératif de tenir compte, dans les stratégies nationales ou continentales de développement, de ces grandes caractéristiques des économies africaines et de ces grandes données du problème de l'emploi. Les stratégies qui les négligeraient et qui se calqueraient en fait sur l'exemple des pays développés ont toutes chances de se révéler inefficaces face aux profondes difficultés économiques du continent.

L'emploi est au cœur du mandat de l'Organisation internationale du Travail. Dans un continent où la pauvreté apparaît comme le principal frein au développement, il est facile de voir l'impact que l'agenda du travail décent peut avoir sur la vie des populations.

La recherche de solutions aux problèmes de l'Afrique s'inscrit dans le cadre d'une série d'initiatives, de plans et de stratégies de développement qui ont vu le jour ces dernières années. Ces initiatives et la mise en œuvre des mesures qui en découlent donnent à l'OIT et à ses mandants la possibilité de jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques. Elles devraient permettre de faire pleinement reconnaître la place de l'emploi parmi les objectifs du développement et d'inscrire dans les stratégies nationales ou régionales une politique et des plans d'expansion et d'amélioration de l'emploi.

II. Le nouveau cadre d'action internationale

Introduction

Face à la situation de pauvreté que nous avons décrite, les initiatives politiques récemment prises en Afrique ouvrent la voie, comme les mesures décidées au niveau international, à une réorientation des stratégies de développement axée sur l'emploi productif et le travail décent.

En 1995, le Sommet de Copenhague – Sommet mondial pour le développement social – a voulu remettre la personne humaine au cœur de la politique internationale. En désignant la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale, dans leur interdépendance, comme les cibles d'une stratégie mondiale de justice sociale, il a marqué un tournant dans l'action multilatérale, renforçant le mandat de l'OIT dans le domaine du travail et donnant un nouvel élan à la campagne pour l'application des normes fondamentales du travail.

La Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes qui s'est tenue la même année à Beijing a largement traité les problèmes du travail. Dans le programme d'action qu'elle a adopté, elle mentionne, parmi les douze problèmes critiques qu'elle recense, la persistance de la pauvreté, qui pèse de plus en plus sur les femmes, l'inégalité d'accès à l'éducation et à la formation ainsi que les disparités et les insuffisances dans ce domaine, l'inégalité face aux structures et aux politiques économiques, dans toutes les formes d'activité de production et dans l'accès aux ressources.

A partir de 1995, le système des Nations Unies a axé de plus en plus son approche du développement sur la réduction de la pauvreté, en se préoccupant particulièrement de la féminisation de celle-ci. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a élargi sa vision du développement humain en adoptant d'autres critères que l'augmentation du produit intérieur brut ou la progression des revenus. En 1997, la Banque mondiale, qui commençait à prendre ses distances avec le «consensus de Washington», tant critiqué, a élaboré le nouveau Cadre de développement intégré, davantage axé sur l'allègement de la dette des pays en développement et la réduction de la pauvreté.

Le Fonds monétaire international (FMI) et le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont évolué dans le même sens. Au Sommet du Millénaire des

Nations Unies, en 2000, les dirigeants politiques du monde ont engagé la communauté des nations dans une action concertée et coordonnée contre l'extrême pauvreté, pour la réduire et finalement l'éliminer.

Sans doute la mondialisation a-t-elle favorisé ces dernières années l'expansion des échanges et l'accroissement de la richesse à l'échelle du globe, mais les fruits s'en répartissent inégalement entre les grandes régions, l'Afrique étant celle qui en bénéficie le moins. Les conditions de la croissance et du commerce mondial, marquées par un déséquilibre grandissant, ont pour effet d'y freiner le développement et d'y accroître la pauvreté. La marginalisation des pays d'Afrique se mesure à la part infime qui est la leur dans la production mondiale, dans le commerce mondial (à peine 2 pour cent) et dans les investissements internationaux (1 pour cent). La situation est aggravée par l'ampleur de la dette extérieure, la diminution de l'aide publique au développement et le recul des investissements étrangers.

Les Objectifs de développement pour le Millénaire

A l'issue du Sommet du Millénaire, les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies ont établi une liste de 8 objectifs de développement, 18 cibles et plus de 40 indicateurs pour mesurer les progrès accomplis. Pour aider les pays à atteindre les objectifs fixés, ils ont défini une stratégie générale comprenant 4 éléments complémentaires: activités opérationnelles au niveau national, travail d'information et de sensibilisation (Campagne du Millénaire), étude des politiques et des ressources nécessaires (Projet de recherche sur le Millénaire), suivi des progrès aux niveaux national et mondial (rapports sur les objectifs de développement).

Les Objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) fixent un cadre où l'OIT peut faire mieux comprendre à l'échelle internationale l'importance de l'agenda du travail décent dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, où il est possible de mettre en évidence la valeur supplémentaire que le travail décent confère au développement et le rôle que les forces tripartites de l'OIT doivent jouer, car on n'atteindra pas ces objectifs si la «communauté du travail» n'est pas associée à la définition et à la mise en œuvre des politiques. Le Sommet du Millénaire fait du travail décent une priorité, en accordant une attention particulière à la jeunesse. Les objectifs fixés appellent à «formuler et appliquer des stratégies qui permettent aux jeunes de trouver un travail décent et utile». C'est aussi l'autonomisation des femmes qu'il s'agit de favoriser, la proportion de l'emploi féminin dans l'emploi salarié non agricole devant servir à cet égard d'indicateur. Il reste beaucoup à faire au demeurant pour avoir des indicateurs qui reflètent bien les réalités du monde du travail.

Il importe que les pouvoirs publics, les employeurs et les travailleurs établissent de solides mécanismes de dialogue social, élément essentiel d'une action qui doit relever avant tout des pays eux-mêmes. Les programmes mis en œuvre au niveau national, avec l'assistance de l'OIT, pour promouvoir le travail décent devraient en être un instrument important. Au niveau international, l'OIT entend coopérer activement avec les diverses institutions qui s'attachent à réaliser les Objectifs de développement pour le Millénaire, en veillant à ce que sa mission trouve toute sa place dans un cadre international cohérent et à ce que la voix des organisations d'employeurs et de travailleurs puisse se faire entendre. Les employeurs et les travailleurs savent en effet mieux que d'autres les résultats que certaines mesures peuvent avoir pour les entreprises et au travail. Ils démontrent que le dialogue social, lorsqu'il est réel, concourt à assurer la stabilité et la sécurité pour tous. Il importe d'être attentif, face à des questions telles que les mesures de stabilisation financière

ou de libéralisation des échanges, aux relations qui existent entre les exigences sociales – expansion de l'emploi, droits au travail, égalité entre les hommes et les femmes, stabilité sociale – et les objectifs de développement ou d'autres objectifs macroéconomiques.

L'Union africaine et le NEPAD

Les années 2001 et 2002 ont été marquées en Afrique par deux événements d'une grande importance pour l'avenir du développement économique: la formation du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et la création de l'Union africaine (UA). Un nouveau climat s'est instauré, favorable à une réorientation des stratégies de développement intégrant l'emploi et le travail décent.

Pour l'OIT et ses mandats, il importe que les Etats d'Afrique accordent toute leur attention dans le cadre du NEPAD aux problèmes d'emploi. A sa 37^e session ordinaire (Lusaka, Zambie, juillet 2001), la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine lançait la réflexion en décidant d'organiser une réunion ministérielle sur l'emploi et la pauvreté en Afrique.

L'OIT se félicite de la décision qu'a prise le premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la nouvelle Union africaine quant à la place qu'il entend faire au volet social du NEPAD. Les capacités d'initiative des

Recommandations de la Réunion ministérielle sur l'emploi et la pauvreté en Afrique Ouagadougou (Burkina Faso), avril 2002

La Réunion ministérielle sur l'emploi et la pauvreté en Afrique/25^e session ordinaire de la Commission du travail et des affaires sociales de l'OUA a formulé dans son rapport une série de recommandations visant à promouvoir l'emploi et à réduire la pauvreté. Les Etats membres sont appelés notamment à construire les infrastructures nécessaires, à réduire l'analphabétisme, à améliorer les compétences des travailleurs, compte tenu des besoins du marché du travail, et à encourager l'élaboration de stratégies d'emploi dans le travail indépendant. Il leur est demandé d'inclure l'emploi, avec la question de la protection sociale et celle de la protection du travail en particulier, dans les programmes nationaux de développement prioritaires et d'assurer la participation des partenaires sociaux. En ce qui concerne le travail des enfants, les Etats qui ne l'ont pas fait sont invités à ratifier la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et la convention (n° 182) de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Ils sont appelés à inclure l'éducation primaire obligatoire, l'élimination du travail des enfants et le problème des enfants dans les situations de conflit dans les programmes prioritaires et à mettre en œuvre des politiques pour combattre le trafic et l'exploitation des enfants. La réunion a adopté le Plan d'action de la Décennie africaine des personnes handicapées (1999-2009). Les Etats membres sont appelés à mettre en œuvre le plan au niveau national en dégagant les ressources nécessaires. En ce qui concerne les migrations, ils sont invités à accorder la priorité au Programme des migrations pour le développement en Afrique (MIDA), en s'attachant à favoriser le retour des migrants dans leur pays d'origine grâce à des mesures d'incitation appropriées. La réunion a demandé enfin à la Commission de l'Union africaine de convoquer, en collaboration avec l'OIT et les autres parties intéressées et en consultation avec les communautés ou unions économiques régionales, une réunion d'experts pour élaborer des principes directeurs sur la politique sociale pour le continent.

Etats africains en matière de politique socio-économique se sont beaucoup réduites au fil des ans. La conjoncture est marquée par le renforcement des pressions qui s'exercent sur eux en ce qui concerne le remboursement de leur dette, les difficultés d'accès aux marchés des pays développés du fait des droits de douane et des obstacles non tarifaires, la faiblesse persistante des investissements privés étrangers et la diminution de l'aide publique au développement. Dans cette situation, il convient d'étudier les politiques qu'il est possible de mettre en œuvre au niveau macroéconomique en faveur des populations pauvres, notamment celles qui permettraient de réduire les risques de chocs macroéconomiques et, en assurant autant que possible la stabilité, de préserver la croissance et de protéger ces populations.

En décidant à sa deuxième session (Maputo, Mozambique, juillet 2003) de convoquer en 2004 un Sommet extraordinaire sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine a pris la tête du mouvement pour l'emploi. Il devrait être possible ainsi de lancer de nouvelles initiatives régionales en phase avec l'expérience quotidienne des travailleurs et des travailleuses de la région. Le dialogue social peut contribuer de façon déterminante à développer et à renforcer les mécanismes de participation pour créer des emplois durables et promouvoir la justice sociale.

Le NEPAD donne à l'Afrique la possibilité d'établir avec le monde un dialogue sur son développement. Il faut que l'emploi devienne l'un des objectifs prioritaires des nouvelles stratégies et du NEPAD lui-même. Il appartient à l'Afrique de définir et de mettre en œuvre des politiques macroéconomiques qui concourent à créer des emplois et à réduire la pauvreté: l'effort de développement devrait viser aussi à renforcer sa capacité de le faire.

L'OIT est fidèle à son engagement de collaborer avec l'Union africaine et avec les communautés ou unions économiques du continent. Dans cet esprit, elle est prête à partager la large expérience qu'elle a accumulée en ce qui concerne l'action pour l'emploi et le dialogue social.

L'OIT et les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté

Etabli en 1999 par les institutions de Bretton Woods, le système des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté est l'un des instruments les plus importants et les plus efficaces mis en place récemment pour lutter contre la pauvreté dans le monde. La plupart des pays de l'Afrique subsaharienne ont entrepris de définir une telle stratégie. Assez peu ont encore élaboré des documents complets, mais le nombre de ceux qui ont déjà préparé des documents préliminaires et qui devraient s'engager dans la phase suivante augmente. Guidée par des principes généraux de développement – pilotage national, participation générale, approche globale, vision à long terme –, dans un partenariat de toutes les parties intéressées, la stratégie doit fixer aussi un schéma d'opérations à plus court terme en vue des décisions qui doivent être prises en matière de financement et d'allègement de la dette. La Banque mondiale, le FMI et beaucoup de pays donateurs ou bénéficiaires se sont convaincus de l'utilité de la concertation avec la société civile et de la participation de celle-ci: ce n'est nullement une perte de temps coûteuse, mais le moyen de mieux cerner les problèmes – l'étendue et les causes de la pauvreté – et d'arrêter des stratégies plus efficaces.

Les stratégies de réduction de la pauvreté arrêtées dans ce cadre se distinguent des programmes d'ajustement structurel des années quatre-vingt

par le fait qu'elles doivent être prises en main par les pays eux-mêmes et fondées sur la participation. Elles témoignent d'une perception aujourd'hui plus nette de la nécessité d'établir la primauté du droit et de renforcer les institutions et les procédures démocratiques – en garantissant, dans le domaine du travail, les droits fondamentaux que concrétisent le droit d'association et la liberté syndicale, l'élimination du travail forcé et du travail des enfants et l'égalité des droits sans discrimination fondée sur le sexe ou sur d'autres considérations.

Il importe, pour dynamiser l'économie et lui permettre de résister aux chocs imprévus, d'en renforcer les institutions, de façon à pouvoir exploiter pleinement les possibilités du marché tout en garantissant un certain niveau de sécurité sociale. Les pays qui tirent le plus grand avantage de leur intégration dans l'économie mondiale sont ceux qui ont des institutions capables d'assurer la négociation et les transactions sociales nécessaires pour maintenir ou rétablir la stabilité macroéconomique. Il est indispensable d'améliorer la gouvernance du marché du travail pour promouvoir un développement durable, renforcer la cohésion sociale et, par là, faire reculer la pauvreté.

Parallèlement aux mesures qu'il faut prendre au niveau international pour stabiliser les flux financiers et ouvrir les marchés, il importe d'en prendre au niveau national – l'Etat et les partenaires sociaux doivent s'y attacher – pour stimuler la croissance en améliorant la productivité du travail. Le changement pourra trouver dans la population un large soutien grâce à la participation des partenaires sociaux, considération qui devrait toujours guider la politique de l'emploi.

Dans le cadre du module de renforcement des capacités sur les femmes, l'emploi et la pauvreté, le BIT travaille sur un kit de formation visant à tenir expressément compte de la situation et des problèmes respectifs des hommes et des femmes dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

En 2000, l'OIT a décidé, en consultation avec la Banque mondiale, le FMI, ses services extérieurs et ses partenaires nationaux, de s'engager plus particulièrement dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté de cinq pays: le Cambodge et le Népal, le Honduras et, en Afrique, le Mali et la République-Unie de Tanzanie. Le but était de montrer ce que l'on pouvait attendre de l'agenda du travail décent et comment les consultations tripartites pouvaient permettre aux pays de mieux prendre les choses en main. Dans les cinq pays, l'OIT a offert un concours axé sur les relations entre la croissance et la réduction de la pauvreté et, plus particulièrement, sur le fonctionnement du marché du travail, les moyens de formation et la protection sociale.

Dans la République-Unie de Tanzanie, l'OIT s'est attachée à promouvoir le dialogue social, commun dénominateur de tous les éléments qu'elle souhaite introduire dans les stratégies de réduction de la pauvreté. La Conférence tripartite sur le dialogue social organisée à Dar es-Salaam en décembre 2001 a évoqué la possibilité, pour des organismes tripartites efficaces, d'avoir de leur propre initiative des consultations avec les pays ou les organismes donateurs, avec les organisations non gouvernementales et avec les autres parties prenantes.

Au Mali, l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté se signale par la place qu'elle fait à la participation et au pluralisme politique, et la stratégie elle-même par l'importance qu'elle donne à l'emploi. Le gouvernement a fait explicitement de l'emploi productif l'un des grands objectifs de la politique économique et l'un des grands éléments de la lutte contre la pauvreté, en finançant au niveau sectoriel et au niveau microéconomique des programmes en faveur de la population touchée par le chômage, le sous-emploi

et la pauvreté. Au Cameroun et en Côte d'Ivoire, les partenaires sociaux ont obtenu que les problèmes d'emploi et de protection sociale soient abordés dans le dialogue qui s'est engagé sur la stratégie de réduction de la pauvreté et que la question de l'emploi soit traitée de façon plus nette dans les documents préliminaires de stratégie.

Ces progrès n'effacent pas bien des insuffisances. La question de l'emploi, celle des institutions du marché du travail et de leur fonctionnement en particulier, ne reçoit généralement pas toute l'attention qu'elle réclame. On peut en dire autant de la question de la protection sociale ou de celle de l'égalité entre les hommes et les femmes. Les documents de stratégie évoquent rarement les dispositions à prendre en matière d'emploi et de relations de travail pour mobiliser, former et retenir l'important personnel nécessaire pour assurer les services qui permettront d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté. Bien que, dans des pays de plus en plus nombreux, les organisations d'employeurs et de travailleurs soient invitées à participer pleinement à toutes les phases de la procédure, les partenaires sociaux ont souvent le sentiment frustrant que leurs avis et leur soutien pèsent peu.

Les consultations conduites en Afrique sous l'égide de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation ont mis en évidence une série de problèmes. Les participants ont relevé que, dans bien des cas, la population n'est pas associée autant qu'il le faudrait à l'élaboration des politiques qui la touchent directement. Des politiques sont imposées à des pays aux structures fragiles, abstraction faite des particularités de leur situation. Le système des documents de stratégie, comme avant lui les programmes d'ajustement structurel appliqués sans succès, apparaît non démocratique. Les stratégies actuelles de réduction de la pauvreté font peu de place à la création d'emplois. Les participants ont relevé de plus que les pays d'Afrique ne sont pas en mesure de négocier efficacement dans les instances internationales ni avec leurs partenaires pour le développement au niveau national.

Le Groupe des Nations Unies pour le développement s'attache pour sa part à aligner ses mécanismes de planification sur les stratégies de réduction de la pauvreté arrêtées par les pays. Le nouveau système encourage les gouvernements à pratiquer une large concertation avec le pouvoir législatif, les collectivités locales, les milieux économiques, les syndicats et les organisations de la société civile en général pour mettre au point les documents de stratégie.

Conclusion: forger des alliances internationales

L'OIT collabore avec les institutions de Bretton Woods pour intégrer les objectifs de l'emploi et du travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté au niveau des pays. Elle anime le Réseau pour l'emploi des jeunes, partenariat qu'elle a établi avec l'ONU et la Banque mondiale pour combattre le chômage des jeunes. Elle travaille avec le PNUD pour inscrire l'emploi dans la stratégie commune en faveur des pays en développement; avec l'UNICEF pour lutter contre le travail des enfants; avec l'ONUSIDA (Programme commun des Nations Unies sur le SIDA) pour combattre le fléau du VIH/SIDA; avec l'UNIFEM (Fonds de développement des Nations Unies pour la femme) pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes; avec l'UNESCO pour développer la formation; avec l'OMS pour améliorer la sécurité et la santé au travail; avec la FAO pour promouvoir l'emploi rural et le développement économique local; avec les banques régionales de développement, avec les commissions économiques régionales de l'ONU ainsi qu'avec beaucoup d'autres organisations.

Le renforcement du tripartisme dans les négociations conduites, au niveau national, régional ou international, avec les donateurs bilatéraux ou les institutions multilatérales permettra de faire progresser sur plusieurs fronts la lutte contre la pauvreté. C'est d'abord le moyen de faire toute leur place à certains objectifs essentiels à cet égard, comme la forte expansion de l'emploi et l'extension de la protection sociale aux populations pauvres. C'est aussi le moyen d'affermir les principes et les droits fondamentaux au travail, notamment pour les femmes. On renforcera ainsi le pouvoir de négociation des travailleurs pauvres en même temps que l'égalité entre les hommes et les femmes. Par là et grâce au dialogue social, on pourra promouvoir le processus démocratique et la participation dans l'action contre la pauvreté, en encourageant par ailleurs l'esprit d'initiative, l'investissement et la création d'entreprises, comme il est primordial de le faire pour créer plus de possibilités d'emploi et assurer des moyens d'existence durables à la population.

L'emploi – le plein emploi, productif et librement choisi – et l'encouragement de l'entreprise, qui crée l'emploi, restent les moyens les plus efficaces d'éliminer la pauvreté. Alors que le plein emploi demeure un objectif fondamental, la création d'emplois, le plus souvent, n'apparaît pas comme un but exprès des politiques socio-économiques: c'est plutôt l'effet espéré d'une saine politique macroéconomique. Qu'il s'agisse de promouvoir l'emploi ou d'encourager l'entreprise, le dialogue social reste en tout état de cause un instrument déterminant.

La décision des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine de tenir un Sommet extraordinaire sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté offre aux mandants de l'OIT l'occasion de demander l'adoption d'un agenda de l'emploi pour l'Afrique – un agenda fondé, dans la mesure où la stratégie de l'emploi concerne directement les travailleurs, les employeurs et l'Etat, sur le tripartisme et le dialogue social.

III. La contribution de l'OIT à une nouvelle conception de la politique de développement

Introduction

L'évolution récente de la situation politique en Afrique et les initiatives mondiales ont préparé la voie à une réorientation des stratégies de développement et à l'adoption d'une nouvelle approche qui place l'emploi productif et le travail décent au cœur du développement.

En 1999, le rapport du Directeur général, intitulé *Un travail décent*, attirait l'attention sur la nécessité de faire en sorte que «chaque femme et chaque homme puisse accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité». En 2002, le Conseil d'administration du BIT a étudié l'Agenda global pour l'emploi. Le rapport du Directeur général à la Conférence de 2003, intitulé *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, a précisé et approfondi la réflexion sur le travail décent dans la lutte contre la pauvreté en faisant des droits économiques et sociaux les objectifs premiers du développement et les principaux ressorts du progrès.

Il est généralement admis que pour créer des emplois il faut augmenter le volume de l'investissement, mais encore faut-il savoir comment concilier la stabilisation à court terme et les objectifs à long terme de croissance et de changement structurel. En effet, les équilibres macroéconomiques sont une condition préalable à une croissance soutenue, mais les avis divergent sur les effets pervers que la stabilisation peut avoir à terme sur l'investissement et la croissance. Qui plus est, on sait que l'investissement – intérieur et étranger – a besoin non seulement de la stabilité économique mais aussi de la stabilité sociale.

La concertation sur l'action à mener pour instaurer un cadre macroéconomique favorable à une croissance qui permette de réduire la pauvreté devrait porter sur le développement de l'entreprise, la politique des salaires et des revenus, les mesures à prendre pour garantir la sécurité des revenus et de l'emploi, la valorisation du capital humain et les institutions du marché du travail ainsi que le rôle des programmes – publics notamment – de création d'emplois.

Il est important que les ministères du Travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs participent activement aux stratégies nationales et internationales de réduction de la pauvreté. En effet, les partenaires sociaux doivent œuvrer ensemble au renforcement du tripartisme dans les négociations menées au niveau national avec les donateurs bilatéraux et les institutions multilatérales.

L'Agenda global pour l'emploi

La conviction que l'emploi est fondamental dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été exprimée dans les conclusions du Sommet mondial de 1995 sur le développement social et aussi dans celles de la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (2000), qui a prié l'OIT de définir une stratégie internationale cohérente et coordonnée en faveur d'un emploi productif librement choisi.

L'Agenda global pour l'emploi est la réponse du Bureau à cette demande. Son but principal est de placer l'emploi au cœur de la politique économique et sociale. Conformément aux ODM, l'intention est de permettre aux centaines de millions de personnes aujourd'hui sans emploi ou si peu rémunérées qu'elles ne peuvent, ni elles-mêmes ni leurs familles, échapper à la pauvreté, d'accéder à un emploi productif et de voir ainsi leur existence s'améliorer.

L'agenda du travail décent prône non seulement la promotion de l'emploi productif mais aussi le respect des principes et droits fondamentaux au travail, la rémunération adéquate du travail et la garantie d'une protection sociale. En effet, le travail en soi ne suffit pas; c'est pourquoi l'Agenda global pour l'emploi ne préconise pas la création de n'importe quel type d'emplois mais d'emplois décents, c'est-à-dire respectueux des normes internationales du travail et des droits fondamentaux des travailleurs.

Néanmoins, il existe aussi des raisons pratiques d'œuvrer simultanément en faveur du respect des droits et de la création d'emplois, qui tiennent au fait que le marché du travail n'est pas un marché comme les autres. Le travail n'est pas une marchandise, et le marché du travail a une nature profondément sociale. Il fait appel à l'énergie humaine et s'appuie sur les motivations et les besoins de l'être humain, dont font partie le besoin de sécurité et l'aspiration à un traitement équitable. Ne pas reconnaître le caractère unique des règles de fonctionnement du marché du travail, c'est appeler des conséquences désastreuses non seulement sur le plan social mais aussi sur le plan économique, et c'est aussi méconnaître que la finalité même de la croissance économique est le respect de la dignité et l'amélioration de la qualité de vie des êtres humains. Les normes fondamentales de l'OIT visent le respect des droits de l'homme mais reflètent aussi les diverses manières de parvenir à un fonctionnement optimum du marché du travail.

L'Agenda global pour l'emploi contribue donc à l'objectif de l'expansion de l'emploi productif librement choisi dans le monde en plaçant l'emploi au cœur même de la politique économique et sociale et du développement.

C'est au niveau national que doivent se faire sentir les effets de l'Agenda global pour l'emploi. Mais celui-ci doit nécessairement avoir une dimension régionale et une dimension mondiale pour que la question de l'emploi s'inscrive dans un cadre intégré. En préconisant des alliances et des partenariats, l'Agenda global pour l'emploi tient compte du fait que, dans une économie mondialisée, le défi de l'emploi ne peut trouver de réponse au seul niveau national.

Le programme «Des emplois en Afrique»

Dans le cadre du suivi du Sommet social de Copenhague (1995), le BIT et le PNUD ont conçu le programme «Des emplois pour l'Afrique» – aujourd'hui rebaptisé «Des emplois en Afrique» – comme une stratégie de développement alternative cohérente visant expressément à promouvoir une croissance à forte intensité d'emploi et l'accès des pauvres à des possibilités d'emploi productif. La première phase s'est déroulée de 1997 à 2002. On trouvera à l'annexe 1 un bilan sélectif de ce programme.

Cette stratégie en faveur des pauvres et de l'emploi fait de plus en plus d'adeptes parmi les mandants qui la considèrent comme un cadre de référence important pour le développement de l'Afrique. Elle prône l'adoption de politiques globales, intégrées et cohérentes et le renforcement des capacités dans ce domaine, de préférence aux initiatives ponctuelles, fragmentées et axées sur des projets spécifiques, et s'apparente en cela au processus des DSRP. Outre le concours du PNUD, le programme a bénéficié de l'appui financier du ministère du Développement international (DFID) du Royaume-Uni et du gouvernement des Pays-Bas.

Le programme a été placé entre les mains des mandants africains dès son lancement, et le BIT a fait régulièrement rapport à la Commission du travail et des affaires sociales de l'Union africaine. En février 2003, les mandants africains ont précisé ce qu'ils attendaient de ce programme (annexe 2).

L'emploi au service du développement

Beaucoup d'observateurs soulignent que dysfonctionnements et rigidités du marché sont des facteurs de sous-développement, d'où la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics pour faire en sorte que personne ne soit exclu du développement. L'économie de marché associée à la compétitivité internationale n'engendre pas automatiquement une croissance équitable, qui englobe la société tout entière. Pour parvenir à une croissance de ce type et obtenir un avantage concurrentiel, il faut des stratégies, des mesures et des projets qui suppléent ou accompagnent le marché.

De l'avis général, il semble qu'en Afrique les acteurs du marché et leurs institutions n'aient pas atteint le niveau de développement nécessaire au déclenchement d'un processus suffisamment dynamique pour engendrer une croissance à la fois durable et non exclusive et un avantage concurrentiel. C'est ce qui a motivé le lancement du programme «Des emplois pour l'Afrique», pour encourager les pays eux-mêmes à concevoir, réaliser et financer des programmes et projets qui favorisent l'emploi.

Pour mettre en place une politique économique favorable à l'emploi, il faut avant tout avoir la volonté de créer des emplois. La création d'emplois ne «découle» pas simplement de la réussite des entreprises, elle est un moyen de «bâtir» l'économie. Plusieurs tentatives de développement ont échoué par méconnaissance du fait que la création d'emplois était le seul moyen durable de réduire la pauvreté et de promouvoir le développement.

L'efficacité des politiques économique et sociale pour réduire la pauvreté dépend essentiellement de la qualité et de la quantité des possibilités d'emploi productif que ces politiques créent pour les pauvres. Par conséquent, en raison de son rôle déterminant dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'emploi doit être un objectif central du développement économique.

L'emploi est encore considéré comme «un problème à résoudre» plutôt que comme une variable déterminante à prendre en compte dans l'analyse

de toute action ou stratégie envisagée. Les programmes axés sur l'emploi – tels que la promotion de petites activités à forte intensité de main-d'œuvre, les crédits pour la création d'emplois, etc. – sont encore conçus comme des mesures ad hoc et comme des compléments accessoires des politiques macroéconomiques dominantes visant à accélérer la croissance et le changement structurel.

L'emploi doit être considéré comme un objectif macroéconomique; et la politique de l'emploi devrait être redéfinie et élargie de telle sorte que toutes les autres politiques concourent à l'emploi productif. Lors du Sommet mondial pour le développement social, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à favoriser la réalisation de l'objectif du plein emploi librement choisi et productif en en faisant une priorité de base de leurs politiques économiques et sociales et à faire de la création d'emplois, de la réduction du chômage et de la multiplication d'emplois convenablement rémunérés les éléments essentiels des stratégies et politiques gouvernementales.

Cela suppose que les pays se dotent de politiques économiques et sociales qui stimulent systématiquement la création d'emplois rémunérateurs. En conséquence, il convient de passer scrupuleusement en revue les incitations à l'investissement, la structure de la production nationale, la protection sociale, les marchés financiers et les politiques en matière d'éducation, de santé et de migrations, entre autres, pour faire en sorte que l'économie réelle fonctionne d'une manière propice à la croissance de l'emploi.

Dans une telle optique, les initiatives de développement doivent être coordonnées et doivent se renforcer les unes les autres. Ainsi, non seulement les politiques économiques et sociales des gouvernements devraient être exhaustives, coordonnées et complémentaires – comme le préconisent la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et les recommandations qui l'accompagnent – mais les activités des donateurs bilatéraux et multilatéraux devraient, elles aussi, s'inscrire dans la stratégie d'ensemble des gouvernements. La démarche est forcément volontariste et entraîne nécessairement une redéfinition de la notion de développement et de la stratégie correspondante; elle doit aussi présider à la mise en application de cette stratégie en tenant compte du poids relatif des différents agents d'une économie mixte. Dernier point et non le moindre, elle exige un partenariat avec la communauté internationale pour construire un environnement économique, social et institutionnel propice à la création d'emplois décents.

Conclusion: vers une croissance sans exclusion

De l'avis général, les taux de croissance de la plupart des pays africains ne sont pas suffisants pour faire reculer sensiblement la pauvreté. Or la recherche d'une croissance forte est incontestablement le moyen le plus efficace de lutter contre la pauvreté sur le continent. Cependant, l'augmentation des taux de croissance cumulés ne réduira pas la pauvreté. Il faut une croissance qui profite également aux pauvres, soit directement grâce à la création d'emplois et l'augmentation des revenus, soit indirectement grâce à l'amélioration des services sociaux. Cela montre bien que les retombées de la croissance sur la pauvreté varient en fonction des conditions d'emploi des pauvres et aussi de la nature et de l'ampleur des inégalités.

Si les mesures macroéconomiques favorables à l'emploi sont l'un des principaux moyens d'agir sur la pauvreté, les politiques actives du marché du travail sont elles aussi importantes parce qu'elles remplissent une fonction de redistribution, surtout si elles s'adressent aux catégories les plus défavorisées. La politique générale et les réformes du marché auront peu d'effets sur la pauvreté – qui se caractérise par l'absence de capital, le manque d'ins-

truction et l'impossibilité d'accéder aux ressources – à moins qu'elles ne s'accompagnent de programmes destinés à augmenter les capacités et les ressources des pauvres.

C'est pourquoi l'une des priorités de tout programme de lutte contre la pauvreté en Afrique devrait être de remédier aux difficultés pécuniaires des ménages qui, en dernière analyse, empêchent (de génération en génération) les individus d'exploiter pleinement leur potentiel de gain sur le marché du travail. Plus simplement, cela signifie que, pour améliorer le fonctionnement des marchés du travail africains, il faut commencer par aider les ménages à sortir de l'engrenage de la pauvreté.

Les mesures prises dans le passé, qui consistaient essentiellement en des ajustements structurels, ont laissé de côté le gros de la population non intégrée dans l'économie structurée et très souvent aggravé sa situation. En Afrique, où les structures économiques sont disloquées, la réduction de la pauvreté par la croissance dépend fondamentalement du type de croissance et des mécanismes associés de répartition de ses dividendes. L'accès à l'emploi productif est l'un de ces mécanismes.

Dans de nombreux pays africains, l'exclusion sociale – qu'elle résulte de la discrimination ou d'obstacles institutionnels – dissuade certains groupes de population d'entrer dans la vie active. Malheureusement, la préférence est bien trop souvent accordée à des stratégies de promotion de l'emploi qui ont une portée générale et non à des mesures ciblées, dans l'espoir qu'elles répondront aux besoins de tous ceux qui se présentent sur le marché du travail. Or il faudrait au contraire une création d'emplois durable, fondée sur le principe de l'équité, qui permette aux pauvres d'améliorer leur situation économique en accédant à l'emploi, principale source de revenus. De surcroît, adopter une stratégie d'intégration sociale qui augmente la productivité globale du travail stimulera la croissance.

Les programmes pour l'emploi des jeunes, les politiques et stratégies visant à améliorer l'emploi des femmes et des handicapés, et celles qui s'adressent aux travailleurs pauvres, peuvent rompre l'isolement social et économique et éliminer les obstacles systémiques qui existent sur le marché du travail en offrant des chances égales à tous et en construisant des passerelles et des réseaux.

Les «piliers» de l'institutionnalisation de l'Agenda global pour l'emploi, proposés ci-dessus, constituent un cadre général de lutte contre le déficit d'emplois de l'Afrique. Pour soutenir la croissance de l'emploi, il est souhaitable d'appliquer une démarche intégrée qui associe le potentiel des forces de changement et des politiques de gestion des réformes au service de la société tout entière, sans discrimination. Adhérer à une telle démarche accélérera la croissance et le développement économiques et constituera un grand pas en avant vers une mondialisation qui ne fasse aucun exclu.

IV. Briser l'engrenage de la pauvreté

Introduction

L'engrenage de la pauvreté en Afrique, dont l'ampleur du chômage et du sous-emploi est un révélateur, est la conséquence d'un déficit de travail décent. Les rouages, parmi lesquels la stagnation de l'économie, en sont multiples et se renforcent mutuellement, faisant de la pauvreté un phénomène complexe, aussi bien social qu'économique. Le présent chapitre examine les deux dimensions – économique et sociale – de ce cercle vicieux et envisage des moyens de le briser. Il aborde en premier lieu le travail des enfants – preuve patente du déficit de travail décent – et montre ensuite comment l'inégalité entre les sexes et l'exclusion sociale entravent la participation des femmes au monde du travail.

Parallèlement, l'attention est attirée sur les tensions sociales, la violence et les crises, qui créent un climat d'instabilité peu propice à l'emploi. Le non-respect des droits au travail, l'absence de mesures de sécurité, la décimation de la main-d'œuvre par le VIH/SIDA et les problèmes de santé qui l'accompagnent, l'ampleur du travail des enfants, les problèmes d'administration publique et de justice sociale et la faible coordination entre les pays dans le domaine du travail sont autant d'obstacles à la formulation et à l'application de politiques de l'emploi efficaces, qui rendent beaucoup plus difficile la mise en place d'un cadre africain pour l'emploi.

Travail des enfants

En 2000, le nombre d'actifs âgés de 5 à 14 ans en Afrique subsaharienne était estimé à 80 millions, dont 46 pour cent de garçons et 36 pour cent de filles. Le nombre de filles est plus élevé si l'on tient compte des travaux domestiques effectués à domicile.

Élimination progressive du travail des enfants

Selon les estimations, le nombre d'enfants astreints au travail augmentera d'au moins 1 million par an au cours des dix à quinze prochaines années.

En l'état actuel des choses, quatre lignes d'action se dégagent pour le continent:

- i) déterminer l'ampleur, la nature et la répartition du travail des enfants ainsi que ses causes et ses conséquences;
- ii) améliorer le contexte socio-économique dans lequel s'inscrit le travail des enfants;
- iii) promouvoir la sensibilisation et la mobilisation en faveur du développement de l'enfant et de la protection de l'enfance;
- iv) éliminer immédiatement les pires formes de travail des enfants.

Dans ce contexte, 16 pays africains ont signé un protocole d'accord aux termes duquel ils s'engagent, dans le cadre du Programme international de l'OIT pour l'abolition du travail des enfants (IPEC), à rechercher des solutions. Onze autres pays africains qui sont d'ores et déjà associés à l'IPEC se sont engagés à signer un tel protocole dans un très proche avenir. Dans ces 27 pays, des stratégies multisectorielles sont mises en place, qui ont notamment pour but d'inciter les partenaires sociaux et autres acteurs concernés à se responsabiliser et à s'investir davantage dans une politique et des programmes visant l'élimination progressive du travail des enfants sur tout le continent.

Guidée par les conventions n^{os} 182 et 138, l'action de l'OIT dans ce domaine est complétée par des programmes sous-régionaux et des campagnes de sensibilisation menées aux échelons national, sous-régional et régional.

Discrimination et inégalités entre hommes et femmes

Les femmes sont entrées en force sur le marché du travail. Dans de nombreux pays, elles constituent désormais près de la moitié des actifs. Néanmoins, le monde du travail se caractérise encore par une forte ségrégation, et la moitié environ des travailleurs exercent des professions réservées à l'un ou à l'autre sexe. Un très grand nombre de femmes sont cantonnées dans des emplois dits «féminins», peu valorisés – souvent précaires, dangereux et mal rétribués – que peu d'hommes seraient disposés à accepter. Et même pour un travail de nature similaire, le salaire des femmes est généralement de 20 à 30 pour cent inférieur à celui des hommes¹.

La création d'emplois et de revenus décents devrait être au centre de la politique de redistribution des revenus et des programmes destinés à réduire les disparités entre hommes et femmes. En effet, l'accès des femmes à l'emploi et au revenu dans des conditions d'égalité est un facteur clé de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté. Il est primordial de développer l'esprit d'entreprise chez les femmes pour qu'elles acquièrent, avec leurs familles, l'indépendance économique. À ce propos, la question de l'équilibre entre travail rétribué et «services aux personnes» dispensés par les femmes à la maison revêt une importance déterminante, surtout là où le VIH/SIDA est endémique. La valeur de tout ce travail familial non rétribué devra être prise en compte dans les législations, les politiques et les programmes d'action nationaux.

Concilier les obligations professionnelles, familiales et sociales requiert une énergie et une détermination hors du commun, surtout dans les milieux défavorisés et dans les pays – notamment en Afrique – où les longues périodes de sécheresse et les ravages du SIDA alourdissent considérablement la tâche des femmes, qui doivent pourvoir aux besoins de la famille et s'occuper des malades et des mourants. Aujourd'hui encore, la contribution de ce travail non rémunéré au produit national est rarement comptabilisée, ce

¹ BIT: *Key Indicators of Labour Market (KILM)* (Genève, 2002), p. 524.

qui montre que les politiques économiques et sociales n'ont guère évolué en la matière.

L'un des moyens dont disposent les pouvoirs publics pour résoudre ces problèmes consiste à garantir le même statut juridique aux hommes et aux femmes, y compris en ce qui concerne l'accès aux ressources, en vue d'assurer l'égalité dans tous les domaines et le respect pour tous sans exception. La convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, que de nombreux pays africains ont ratifiées, donnent des orientations dans le domaine du travail. Reste à faire en sorte que les principes énoncés dans ces conventions soient appliqués.

Le BIT contribue à cet objectif en dialoguant avec les gouvernements, les employeurs et les travailleurs de chaque pays: la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi ainsi que le contrôle de l'application des normes offrent des moyens de faire le lien entre les instruments sur les normes et les droits et les activités d'assistance et de coopération technique. En la matière, le BIT s'est doté d'outils divers: programme de renforcement des capacités concernant les femmes, la pauvreté et l'emploi, base de données sur l'égalité des chances dans l'emploi pour les femmes et les hommes, audit sur la prise en compte des questions d'égalité entre hommes et femmes au BIT, compilation de dossiers d'information; sensibilisation aux moyens de promouvoir l'autonomisation des femmes.

Le VIH/SIDA et le monde du travail

Le VIH/SIDA est aujourd'hui l'un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs de l'emploi et au bon fonctionnement des marchés du travail en Afrique. La perte de main-d'œuvre et de journées de travail liée à la maladie ou à la nécessité de prendre soin des malades peut être lourde de conséquences: recul de la productivité, pertes de gains, déperdition de compétences et d'expérience. La répartition par âge et par sexe de la population active se modifie, et le nombre de femmes, d'enfants et de personnes âgées qui se trouvent dans une situation économique précaire ne cesse d'augmenter. La vulnérabilité des femmes à la transmission du VIH accentue l'inégalité entre les sexes.

L'entrée précoce des orphelins dans la vie active entraîne une recrudescence des pires formes de travail des enfants, et la pandémie oblige des personnes âgées dans le besoin à retravailler. Les plus démunis, qui ont moins que quiconque les moyens de se faire soigner, ne sont pas épargnés, ce qui aggrave encore les problèmes liés à la pauvreté et à l'insuffisance de la protection sociale. Les effets du VIH/SIDA sur l'emploi et le marché du travail sont donc une préoccupation majeure de l'OIT, qui voit dans cette pandémie non seulement un problème pour le monde du travail mais aussi un obstacle majeur au développement.

Un autre sujet de préoccupation est la discrimination envers les travailleurs et autres personnes victimes du VIH/SIDA, qui sape les principes et droits fondamentaux au travail et compromet l'action entreprise pour enrayer la propagation de la maladie et en limiter les conséquences dans le monde du travail. Conformément à sa mission qui est de promouvoir la justice sociale et de défendre les droits des travailleurs, l'OIT lutte contre la discrimination et la stigmatisation liées au VIH/SIDA. A cet effet, le BIT a publié un Recueil de directives pratiques sur le VIH/SIDA et le monde du travail, source d'orientations pour la défense des droits des travailleurs, y compris la sécurité de l'emploi, l'accès aux prestations sociales et l'égalité entre hommes et femmes.

Ce recueil est le fruit des travaux accomplis par des spécialistes du VIH/SIDA au nom des partenaires tripartites de l'OIT – travailleurs, employeurs et gouvernements. Il contient des directives qui visent, en tenant compte des spécificités des hommes et des femmes, à aider les mandants à concevoir des mesures concrètes à l'échelle de l'entreprise, de la collectivité et du pays dans les domaines suivants: prévention du VIH/SIDA, gestion et atténuation de son impact sur le monde du travail, prise en charge et soutien des travailleurs infectés ou affectés par le VIH/SIDA; lutte contre la stigmatisation et la discrimination fondées sur le statut VIH, réel ou supposé. En outre, il offre une base pour l'élaboration de codes de conduite nationaux ainsi que de stratégies et de programmes au niveau de l'entreprise.

Le VIH/SIDA frappant surtout la population en âge de travailler, il est urgent d'examiner l'incidence de la perte de capital humain sur les activités de production et le développement durable.

Crises et catastrophes

Un certain nombre de pays africains sont aux prises avec des situations de crise de toute nature – conflits armés, catastrophes naturelles, événements graves dans des pays voisins. Ces situations n'ont malheureusement rien d'exceptionnel ni de rare sur le continent, elles sont une donnée fondamentale qu'on ne peut ignorer. Y faire face exige des stratégies et des moyens d'action adaptés et, en tout état de cause, ces crises doivent être prises en compte dans les politiques et programmes relatifs à l'emploi.

Les conflits détruisent bien souvent des infrastructures sociales et économiques d'importance vitale ainsi que les ressources nécessaires à la production, et peuvent entraîner des pertes humaines. Ils réduisent à néant les efforts de développement et empêchent une grande partie de la population de gagner sa vie décemment. Les catégories les plus vulnérables et les plus défavorisées sont les plus touchées. Les femmes, en particulier, sont durement éprouvées car il leur faut souvent assumer la responsabilité du ménage en plus de leurs nombreuses autres tâches.

Le BIT s'attache à sensibiliser les Etats Membres au rôle crucial de la création d'emplois productifs – stratégie de survie pour les victimes qui y trouvent un moyen d'obtenir un revenu et de retrouver dignité et espoir, en même temps que le sentiment d'appartenir à une communauté, ce qui les incite à s'investir pour la stabilité et le développement de cette communauté.

L'appel des mandants en faveur d'une participation accrue de l'OIT à la gestion et à la prévention des crises sur le continent africain témoigne de la capacité croissante de l'Organisation à intervenir pour faciliter des transitions économiques, sociales et politiques souvent difficiles.

Lutter contre la pauvreté en améliorant la protection sociale

Les ménages africains ont du mal à sortir du cercle vicieux de la pauvreté parce qu'ils sont constamment en butte à des «chocs» – accident engendrant une incapacité de travail, VIH/SIDA ou autres maladies, perte d'emploi du soutien de famille – qui ont pour eux des conséquences d'autant plus dramatiques qu'ils sont plus démunis. Alors qu'ils sont le plus exposés aux risques – en raison de leurs conditions de logement, de travail, d'alimentation – les pauvres sont le moins protégés, et le moindre coup dur peut les faire sombrer dans la misère. C'est pourquoi la protection sociale, sous

forme de prévention qui supprime les risques ou en atténue les conséquences, ou d'indemnisation garantissant le maintien du revenu, peut grandement aider les individus, les familles ou les communautés à échapper à l'engrenage de la pauvreté.

La création d'emplois, dans l'économie informelle en particulier, génère des revenus qui, même s'ils sont modestes, peuvent suffire à couvrir les besoins les plus fondamentaux – alimentation et vêtements – du travailleur et de sa famille.

Toutefois, ils ne lui permettent pas toujours de satisfaire d'autres besoins fondamentaux tels que le logement, l'éducation et les soins de santé.

L'emploi ne peut à lui seul éliminer durablement la pauvreté parmi les groupes les plus vulnérables ni empêcher ceux qui ne peuvent travailler de s'appauvrir à leur tour, et avec eux les générations futures. Le rôle de la protection sociale est donc d'accompagner la création d'emplois et de revenus, principaux instruments de la lutte contre la pauvreté, en assurant raisonnablement la sécurité du revenu.

Dans les pays industrialisés, des systèmes de protection sociale solidement établis pallient dans une large mesure les aléas de la conjoncture. Il est tout à fait possible et légitime d'imaginer que des formes appropriées de protection sociale remplissent un jour une fonction analogue dans la lutte contre la pauvreté en Afrique, et dans l'économie informelle en particulier. L'économie informelle crée des revenus. Comme tout revenu du travail, mais dans une beaucoup plus large mesure, ces gains servent principalement à satisfaire les besoins élémentaires – nourriture, logement, vêtements. En ce sens, les emplois créés dans l'économie informelle contribuent incontestablement à la lutte contre l'extrême pauvreté.

Néanmoins, les revenus de la grande majorité des travailleurs de l'économie informelle sont insuffisants pour répondre à d'autres besoins tels que les soins de santé et l'éducation, également définis comme «fondamentaux». Quant aux loisirs, à la propriété et au libre choix de l'emploi, qui sont généralement considérés comme des droits dans l'économie formelle, ils sont pratiquement hors de portée des travailleurs de l'économie informelle.

Enfin, les travailleurs de l'économie informelle sont plus fragilisés que les autres s'ils perdent leur emploi – et donc leur revenu – ou s'il n'y a pas de travail, car ils ne peuvent compter ni sur un mécanisme d'indemnisation, ni sur leur épargne. Leur vulnérabilité amenuise donc leurs chances de sortir durablement de la pauvreté, en dépit d'une augmentation sensible de l'emploi dans les secteurs économiques concernés.

La fonction de la protection sociale est précisément de parer aux trois causes de précarité économique dans le secteur informel: absence, insuffisance et perte des revenus.

Le déficit de qualifications

La formation et la mise en valeur des ressources humaines donnent des raisons d'espérer parce qu'elles offrent la possibilité d'améliorer l'aptitude à l'emploi.

Il ressort d'études de cas récentes concernant certains pays africains que la mondialisation et l'évolution des techniques tendent à exclure les travailleurs peu qualifiés de l'emploi décent. De plus, dans les secteurs du marché du travail où la relation de travail est plus ou moins informelle et où la qualité des emplois laisse à désirer (rémunération, conditions de travail, sécurité de l'emploi, perspectives d'avancement), ni les entreprises ni les individus

ne sont encouragés à investir dans la formation. En effet, ce type d'investissement n'est rentable pour l'entreprise que si le travailleur qui en bénéficie reste ensuite un certain temps à son service; il est donc moins rentable dans le cas des emplois précaires, temporaires et à temps partiel. Quant aux travailleurs, englués dans les difficultés liées à la pauvreté – y compris l'emploi de mauvaise qualité –, ils n'ont ni le temps ni l'argent nécessaires pour investir dans leur formation, quels que puissent en être les avantages. Ce phénomène touche plus particulièrement les femmes, et surtout celles qui travaillent dans les zones franches d'exportation (ZFE), où elles représentent jusqu'à 80 pour cent de la main-d'œuvre. L'emploi dans ces zones n'est peut-être pas l'option la plus défavorable pour les femmes; cependant, sa piètre qualité et son instabilité demeurent, dans l'ensemble, extrêmement préoccupantes. Les sociétés multinationales qui opèrent dans ces zones emploient souvent des femmes jeunes peu ou pas qualifiées, dispensent une formation réduite au minimum et procèdent à des dégraissages relativement fréquents. En outre, comme dans la plupart des ZFE la production de biens et services s'oriente vers des produits de haute technologie, les possibilités d'accéder à des postes plus qualifiés et mieux rémunérés sont très limitées pour les femmes.

Création d'un climat propice à l'investissement et au développement des entreprises

Depuis une vingtaine d'années, on reconnaît de plus en plus que les petites entreprises ont la capacité de créer des emplois, tant pour les hommes que pour les femmes. Les chiffres confirment cette analyse. Non seulement les petites entreprises sont de précieuses sources d'emplois mais tout indique que leur importance relative pourrait même augmenter.

Le rôle que les petites entreprises pourraient jouer dans la création de travail décent et dans la lutte contre la pauvreté retient de plus en plus l'attention. Dans la recommandation (n° 189) concernant les conditions générales pour stimuler la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises qu'elle a adoptée en 1998, la Conférence internationale du Travail préconise l'instauration d'un cadre politique et juridique favorable au développement des petites entreprises et recommande aux Etats Membres d'«adopter et mettre en œuvre des politiques budgétaires, monétaires et de l'emploi propres à promouvoir un environnement économique optimal».

Dans la quasi-totalité des pays africains, les marchés financiers, outre qu'ils sont étriqués, fragmentés et peu actifs, ne fonctionnent que pour une poignée de grandes entreprises privées et publiques. En règle générale, le capital est rare et, compte tenu du plafonnement des taux d'intérêt, les banques ont tendance à rationner les transactions qui portent sur de faibles montants. Beaucoup d'entreprises ont du mal à accéder au crédit et autres moyens de financement officiels, parce qu'elles ne peuvent fournir les garanties exigées par les banques. Ainsi s'explique tout simplement le manque d'investissements, lequel se traduit par un niveau d'emploi qui est loin d'être socialement optimal. Parallèlement, le secteur financier se caractérise par des techniques d'intermédiation novatrices qui permettent de réduire les risques et les frais. Tel est en particulier le cas dans l'économie informelle, qui fonctionne sur la base des relations interpersonnelles, sans contrats écrits, mais en utilisant la pression sociale pour obtenir le remboursement. Le problème est que les prêts consentis dans le secteur informel sont souvent de trop faibles montants, à trop court terme et parfois trop chers pour intéresser des investisseurs susceptibles de créer des emplois. Récemment, de nombreux gouvernements africains ont libéralisé et restructuré le secteur financier, de telle sorte que les investisseurs peuvent maintenant se procurer des

fonds plus facilement et à un moindre coût. Néanmoins, le marché continue de se caractériser par des dysfonctionnements et des défauts inhérents.

Conclusion: construire la solidarité

Il est évident que les économies africaines, compte tenu de leur faiblesse et de leur isolement, sont particulièrement vulnérables aux aléas d'une économie mondiale instable et peuvent difficilement tirer profit de certains avantages que la mondialisation pourrait leur apporter si elles agissaient collectivement. La définition commune de politiques sociales favorables à l'emploi, y compris celles concernant les travailleurs migrants, et des efforts en faveur de l'élargissement des marchés régionaux et du libre-échange seraient de nature à rendre plus efficace la lutte contre la pauvreté aux échelons national et sous-régional.

Au plan régional, l'UA et le NEPAD accélèrent le processus d'intégration régionale de l'Afrique. Au plan sous-régional, les communautés économiques régionales s'orientent de plus en plus vers des critères de développement communs. En facilitant l'adoption d'une approche collective de la dimension sociale de l'intégration régionale, l'OIT apportera une importante contribution aux efforts de développement de l'Afrique.

La réflexion sur l'action à entreprendre pour briser l'engrenage de la pauvreté devrait être systématiquement intégrée dans le débat sur la question de l'emploi en Afrique. Pour dégager un consensus et garantir que l'action s'inscrive dans la durée, les partenaires sociaux, en consultation avec les organisations compétentes de la société civile, devraient être associés à ce débat.

L'emploi et le dialogue social peuvent être de bons moyens d'obtenir un large consensus social – un impératif culturel en Afrique – pour mettre fin aux situations de crise, faire avancer la démocratie, procéder à des choix de société et combattre le VIH/SIDA et la pauvreté.

L'aggravation de la pauvreté en Afrique suscite une inquiétude grandissante qu'expriment les travailleurs, en particulier les femmes et les jeunes. Il faut entendre la voix de ceux qui aspirent à la dignité et à un revenu mais n'ont d'autre choix que de se tourner vers l'économie informelle, qui n'offre aucune protection légale. Dans ce contexte, le dialogue direct avec les pauvres est la seule manière de progresser.

La communauté internationale répond à ces voix par des initiatives telles que les Objectifs de développement du Millénaire, le NEPAD et les DSRP. Ces initiatives servent à mobiliser la volonté de réduire durablement la pauvreté grâce à une croissance économique qui n'exclut pas les pauvres. Elles s'articulent autour de principes fondamentaux tels que l'appropriation des projets par les pays et la participation de la population.

V. Le rôle du dialogue social dans le développement de l'Afrique

Introduction

Selon la définition de l'OIT, le dialogue social inclut toutes formes de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun liées à la politique économique et sociale.

La gouvernance du marché du travail est souvent le maillon manquant des stratégies de développement. En effet, c'est dans une très large mesure la qualité de cette gouvernance qui sépare les pays qui réussissent à réduire la pauvreté et ceux qui échouent. La responsabilité de la gouvernance ne relève pas des seuls gouvernements mais devrait être partagée par le biais du dialogue social, lieu de concertation entre les institutions officielles et la société civile.

L'une des conditions préalables à une bonne gouvernance est l'existence d'institutions qui permettent aux groupes d'intérêts de participer activement à l'élaboration et à la mise en application des décisions qui les concernent. Dans ce cadre, des organisations de travailleurs et d'employeurs libres et indépendantes peuvent agir en véritables groupes de pression pour exiger des gouvernements qu'ils rendent compte d'une gestion plus participative et plus transparente des affaires publiques. Parallèlement, le dialogue social peut stimuler la productivité et la compétitivité. En ce sens, un dialogue social fructueux joue un rôle déterminant dans la réduction des coûts sociaux de la mondialisation et la juste répartition des avantages de celle-ci.

L'idée qu'il faut à la mondialisation un pilier social pour soutenir la démocratie, la transparence, l'équité et le développement s'est imposée au cours des années quatre-vingt-dix. En 1998, le consensus des mandants de l'OIT sur cette idée s'est traduit par l'adoption de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, qui énonce quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail dont l'application favorise – et même conditionne – un développement équitable. La promotion de ces principes et droits fondamentaux est un précieux atout pour le dialogue social.

La responsabilité de la gouvernance du marché du travail incombe autant aux gouvernements qu'aux institutions librement organisées

Tableau 5.1. Ratification par les pays africains des conventions fondamentales de l'OIT, août 2003

	Elimination du travail forcé		Liberté syndicale		Elimination de la discrimination		Abolition du travail des enfants	
	C.29	C.105	C.87	C.98	C.100	C.111	C.138	C.182
Nombre d'Etats Membres africains qui ont ratifié les conventions fondamentales	51	51	46	52	49	50	42	45
Pourcentage de ratifications	96	96	86	98	93	94	79	85

C.29: convention sur le travail forcé, 1930

C.105: convention sur l'abolition du travail forcé, 1957

C.87: convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

C.98: convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

C.100: convention sur l'égalité de rémunération, 1951

C.111: convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

C.138: convention sur l'âge minimum, 1973

C.182: convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999

d'employeurs et de travailleurs. Investir dans le dialogue social est essentiel pour s'engager dans un processus de changement institutionnel qui améliore la performance du marché du travail et, partant, la capacité de la croissance à réduire la pauvreté.

Principes et droits fondamentaux au travail

La promotion des droits de l'homme est un domaine d'action prioritaire pour le continent africain et le monde en général. L'OIT l'a fait beaucoup avancer en adoptant la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Celle-ci s'accompagne en effet d'un mécanisme de suivi promotionnel destiné à stimuler – à travers des activités de coopération technique – la promotion et la concrétisation des droits et principes fondamentaux au travail, énoncés et définis dans les huit conventions de l'OIT qui sont considérées comme fondamentales.

Ces huit conventions fondamentales ont été ratifiées par un nombre remarquablement élevé de pays africains. Ce résultat est en partie dû à l'énorme soutien dont a bénéficié la campagne menée depuis 1999 pour promouvoir les conventions fondamentales en vue de leur ratification universelle. Cela dit, les mandants africains adhéraient depuis longtemps déjà aux droits et principes consacrés par ces instruments, car le nombre de ratifications était relativement élevé avant même le lancement de la campagne.

L'application universelle de ces principes et droits fondamentaux, qui sont au cœur de l'agenda de l'OIT du travail décent, est donc envisageable, notamment grâce à l'assistance que l'Organisation fournit aux Membres à travers ses projets de coopération technique, en particulier dans le cadre de la Déclaration.

Aide de l'OIT à la promotion du dialogue social en Afrique

Le processus du dialogue social remplit une quadruple fonction. Premièrement, il offre aux participants un moyen d'échanger des informations, ce qui, d'une part, favorise la transparence et constitue un gage de qualité pour les décisions prises et, d'autre part, renforce la compréhension et la confiance mutuelles des participants. Deuxièmement, il constitue un mécanisme de consultation qui permet aux gouvernements de connaître l'avis des autres

participants sur son action et de l'adapter ou de la compléter en conséquence. Troisièmement, le dialogue social est un mécanisme de négociation. Et, quatrième, c'est un mécanisme de prise de décisions concertées.

La résolution concernant le tripartisme et le dialogue social, adoptée par la Conférence de l'OIT en sa 90^e session (juin 2002), réaffirme l'importance du caractère tripartite de l'OIT. Elle souligne le rôle essentiel du dialogue social dans l'établissement d'une tradition de paix sociale et la recherche de solutions aux problèmes de développement social et économique.

Le renforcement du dialogue social est l'un des objectifs stratégiques de l'OIT. Il est aussi considéré comme un moyen d'action efficace pour réaliser les autres objectifs stratégiques de l'Organisation. Le dialogue social contribue à la formulation, à l'application, au suivi et au recentrage des mesures concernant le monde du travail, y compris celles qui visent à mettre l'emploi au service du développement. Alors que l'ouverture des économies nationales aux marchés mondiaux met en question la capacité souveraine des États-nations d'élaborer leurs propres politiques, le dialogue social renforce l'aptitude des pays à choisir démocratiquement leur approche de la croissance et du développement. Certains gouvernements ont constaté que le dialogue social avec les organisations d'employeurs et les syndicats permet de faire converger les aspirations en matière de développement économique, ce qui réduit les risques d'instabilité financière et sociale et de perte de compétitivité, qui nuisent à la création d'emplois et à tout obstacle d'une croissance durable favorable aux pauvres.

Le Programme régional de promotion du dialogue social en Afrique francophone (PRODIAF) a été lancé en 1998 (voir encadré).

D'autres programmes de soutien à la mise en œuvre de la Déclaration et au dialogue social ont été lancés dans des pays africains, à savoir: i) le Programme de renforcement des relations professionnelles en Afrique orientale (SLAREA) (voir encadré); ii) le Programme de renforcement des administrations du travail en Afrique australe (SLASA) (Botswana, Lesotho,

Le dialogue social en Afrique francophone

Le programme PRODIAF a été conçu pour aider un large éventail de pays africains francophones à renforcer les structures de coopération tripartite aux échelons national et sous-régional. Les gouvernements et les partenaires sociaux sont ainsi amenés à évaluer leur système de dialogue social et de coopération tripartite en analysant ensemble les aspects qui devraient être améliorés, modifiés et consolidés. L'accent est mis sur les aspects institutionnels et organisationnels des mécanismes de négociation et de consultation tripartites. Le programme PRODIAF aide les pays concernés à faire le point de leur situation, à renforcer leurs structures, à améliorer leurs capacités de délibération et de négociation, à développer la recherche et à créer un réseau de praticiens/experts africains du dialogue social. Il a démarré en 1998 et il est financé par les gouvernements belge et français.

De 1998 à 2003, le programme PRODIAF a organisé dans 22 pays africains des missions exploratoires (22), des études nationales sur le dialogue social et la collaboration tripartite (21), et des ateliers de sensibilisation et renforcement des capacités (18). Les résultats obtenus tant au niveau national qu'à l'échelle de la sous-région (CEMAC, UEMOA) sont extrêmement positifs. Qui plus est, l'intérêt exprimé par des bailleurs de fonds aussi importants que l'Union européenne, dans le cadre de l'accord de Cotonou ACP-UE, augure bien de l'avenir. C'est dans ce contexte que la Belgique, principal donateur actuel du programme, s'est engagée à financer la période 2004-2007.

Le renforcement des relations professionnelles en Afrique orientale

Au Kenya, en République-Unie de Tanzanie et en Ouganda, l'OIT œuvre au renforcement des capacités institutionnelles et humaines des ministères du Travail et des partenaires sociaux en vue de l'application des principes de la liberté syndicale et de la négociation collective, énoncés dans les conventions nos 87 et 98 de l'OIT. Ce projet consiste aussi à améliorer les capacités des syndicats et des organisations d'employeurs en matière de négociation collective, de gestion des ressources humaines, de compétences organisationnelles et de règlement des conflits, ainsi qu'à promouvoir la consultation tripartite comme instrument d'application des principes de la liberté syndicale et de la négociation collective. Les différents volets de ce projet financé par les Etats-Unis portent sur la réforme de la législation du travail, l'administration du travail, les tribunaux du travail et autres mécanismes de règlement des différends, ainsi que l'amélioration des relations entre travailleurs et employeurs.

Le partenariat social au service de la paix sociale en Afrique australe

Depuis 1995, l'OIT fournit à plusieurs pays d'Afrique australe une assistance technique en plusieurs phases, qui porte sur le renforcement du dialogue social, la réforme de la législation du travail et la gestion des conflits du travail. La première phase, d'une durée de quatre ans, a débuté en 1995 en Afrique du Sud où l'OIT a œuvré avec le gouvernement et les représentants des travailleurs et des employeurs à la stabilisation du marché du travail dans la période de transition vers la démocratie qui a fait suite au régime d'apartheid. L'expérience ainsi acquise a servi de base à la mise en place d'un projet pilote sur les techniques de gestion des conflits en Namibie et au Lesotho, après quoi l'assistance technique a été étendue à d'autres pays d'Afrique australe, tels que le Botswana, le Swaziland, le Zimbabwe et, tout récemment, le Mozambique.

Cette assistance technique vise essentiellement à créer des conditions propices à la paix sociale et à la stabilité des marchés du travail, en aidant les partenaires sociaux de chaque pays à: moderniser et perfectionner les mécanismes de règlement des conflits dépassés; renforcer la réglementation sur les droits et les protections pour la rendre conforme aux normes fondamentales du travail; et instaurer une culture universelle de pratiques équitables en matière de travail par le biais de codes de bonnes pratiques, de directives et d'accords types. Le renforcement des capacités au niveau institutionnel et la familiarisation des partenaires sociaux avec de nouveaux systèmes et procédures constituent les fondements de cette stratégie d'assistance technique. L'action de l'Organisation en Afrique australe est rendue possible par le soutien financier de la Suisse.

Malawi, Zambie); iii) le Projet de promotion de la Déclaration au Nigéria (NIDEC), le Programme de renforcement des relations professionnelles au Maroc et le Projet de promotion du partenariat social pour la paix sociale en Afrique australe (voir encadré). Tous ces programmes et projets visent à consolider le partenariat social et les réformes de la législation du travail pour lutter contre les conflits du travail et instaurer la paix sociale.

Certes, les méthodes de concertation sociale varient d'un pays à l'autre mais il est généralement admis que, pour être fructueux, le dialogue doit avoir lieu dans des conditions d'égalité entre des partenaires indépendants de force comparable et dotés de capacités équivalentes. Par conséquent, un dialogue social digne de ce nom n'est possible que si les partenaires sociaux

Tableau 5.2. Ratification par les pays africains des conventions de l'OIT relatives au tripartisme et au dialogue social, août 2003

	C.87	C.98	C.144	C.150	C.151	C.154
Nombre d'Etats Membres africains qui ont ratifié les conventions	46	52	30	17	7	5
Pourcentage de ratifications	86,8	98	56,6	32	13,2	9,4

C.87: convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

C.98: convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

C.144: convention sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

C.150: convention sur l'administration du travail, 1978

C.151: convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

C.154: convention sur la négociation collective, 1981

ont la garantie de pouvoir défendre les intérêts de leurs membres en toute indépendance.

Dans ce contexte, le taux de ratification exceptionnellement élevé par les pays africains des deux conventions fondamentales relatives à la liberté syndicale et à la négociation collective – à savoir la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 – peut être considéré comme un formidable acquis.

A noter toutefois que l'état des ratifications des autres instruments mentionnés dans la résolution concernant le tripartisme et le dialogue social, adoptée par la Conférence en 2002, est moins encourageant.

Le Conseil du travail du Millénaire – Afrique du Sud

Le Conseil du travail du Millénaire (MLC) est une instance sud-africaine de consultation bipartite, composée d'éminents chefs d'entreprise et dirigeants syndicaux. Créé en 2000 à l'instigation du président de l'Afrique du Sud, Thabo Mbeki, il repose sur l'idée que les travailleurs et les employeurs, mais aussi le pays dans son ensemble, ont tout à gagner à ce que les ténors du monde des affaires et du monde syndical prennent position sur les questions de politique économique et sociale.

En signant l'Accord du Millénaire, les membres du Conseil se sont engagés à produire une analyse commune de la crise de l'emploi, dans laquelle l'Afrique du Sud est en train de s'enfoncer, et à proposer des solutions au gouvernement et au Conseil national de développement économique et de la main-d'œuvre (NEDLAC) – principale institution de concertation tripartite de l'Afrique du Sud. Au cours de sa brève existence, le MLC a déjà joué un rôle déterminant en intervenant pour prévenir des grèves nationales, dégagant un consensus sur la réforme de la législation du travail sud-africaine et enrichissant de ses idées le récent Sommet national sur la croissance et le développement. Ses membres ont décidé d'adopter une démarche concertée pour promouvoir le travail décent et bâtir l'économie de l'Afrique du Sud.

Le Conseil jouit d'une entière liberté; il n'a pas de pouvoir réglementaire et entend dégager un consensus sur les grandes questions de politique plutôt que de conclure des accords contraignants. En ce sens, il constitue une importante expérimentation du dialogue social bipartite comme point d'appui de l'élaboration des politiques par le gouvernement et le NEDLAC. L'OIT a participé à la mise sur pied du MLC à qui elle fournit, depuis sa création, une assistance technique, administrative et financière.

Cela prouve que la culture de la consultation n'est pas encore suffisamment ancrée en Afrique, et que l'aide apportée par l'OIT à ses mandants à travers la coopération technique à tous les niveaux doit être maintenue et développée.

L'exercice du droit d'organisation et de négociation collective offre d'immenses possibilités pour les secteurs de l'économie informelle qui échappent de facto aux formes normales de réglementation et de contrôle; ces droits offrent aux travailleurs le moyen de faire entendre leur voix et de prendre en main leur destin au quotidien mais, en outre, les conventions collectives constituent une forme parallèle de réglementation des conditions de travail, qui est d'autant plus efficace qu'elle est volontaire. Avec un soutien suffisant de ses mandants et des donateurs, l'OIT peut faire grandement avancer les choses en promouvant le respect des droits et principes dans ces secteurs.

Conclusion: les organisations de travailleurs et d'employeurs, acteurs clés de la concertation sociale

En Afrique, où l'économie informelle est très développée dans les villes et les zones rurales et où celles-ci s'étendent sur d'immenses territoires, approcher les entreprises et les travailleurs constitue une véritable gageure pour les organisations d'employeurs et de travailleurs. Or l'OIT soutient depuis toujours que le rapprochement – de gouvernements, d'employeurs ou de travailleurs – est un instrument de changement. La liberté de s'associer et d'élaborer des stratégies et des solutions communes est fondamentale pour le progrès social. Les employeurs et les travailleurs des zones rurales et de l'économie informelle ont besoin d'organisations et de représentants. Les mandants de l'OIT sont bien placés pour les aider à se joindre à des organisations existantes ou à créer des associations indépendantes, démocratiques et représentatives.

Le développement institutionnel suppose la mise en place de structures permettant aux organisations compétentes de relayer les préoccupations de leurs membres ainsi que d'accompagner ceux-ci dans les efforts de modernisation et d'adaptation des politiques. Le développement des capacités techniques des organisations d'employeurs et de travailleurs est nécessaire pour que celles-ci puissent répondre aux exigences, parfois contradictoires, de leurs membres et ainsi défendre fidèlement et efficacement leurs intérêts dans le cadre du dialogue social.

L'objectif à long terme est d'organiser les employeurs et les travailleurs des secteurs informels des zones rurales et urbaines et de les intégrer à l'économie structurée, non traditionnelle et plus productive. Pour l'atteindre, un dialogue social tripartite digne de ce nom, mené dans le cadre de consultations élargies, qui associe un large éventail d'acteurs économiques et sociaux représentatifs, est déterminant. C'est un processus auquel les gouvernements doivent adhérer et qu'ils doivent piloter. Les assemblées locales et les parlements démocratiquement constitués ont également un rôle de première importance à jouer en forgeant un large consensus national sur les axes prioritaires du développement.

Le manque de structures, pour la gouvernance des marchés en général et des marchés du travail en particulier, crée un climat d'incertitude qui empêche l'accumulation de capital physique, financier, humain et social. Les Etats africains devraient adopter une stratégie de développement progressif de la réglementation qui réponde aux besoins des travailleurs et des entreprises de l'économie informelle, faute de quoi le potentiel productif des tra-

vailleurs pauvres du continent restera inexploité, ce qui freinera la croissance et attisera les tensions sociales.

Il est essentiel que les partenaires sociaux favorisent la création d'organisations représentatives des petites entreprises et des travailleurs de l'économie informelle, en veillant à ce que les personnes qui vivent et travaillent en marge de l'économie formelle s'unissent et participent à la prise de décisions. Ce faisant, elles élargiront le champ d'action des acteurs qui contribuent au développement économique et social.

Les populations démunies ont besoin de faire entendre leur voix pour obtenir la reconnaissance de leurs droits et le respect qu'elles méritent. Elles ont besoin de représentation et de participation. Un dialogue social enrichi et englobant les enjeux macroéconomiques et la politique de développement social peut transformer les sociétés africaines en les rendant plus solidaires et en faisant du développement l'égalité responsabilité de tous.

De nombreux pays africains ont commencé tardivement à se doter des attributs essentiels d'un régime démocratique, dont fait partie la liberté syndicale, qui constituent les fondements d'un dialogue social fructueux et non exclusif. C'est notamment en misant ainsi sur leur capital social que les nations africaines parviendront à se mobiliser en faveur d'un développement qui réduise la pauvreté.

VI. Vers une stratégie du travail décent au service du développement de l'Afrique

Introduction

La dixième Réunion régionale africaine devrait s'orienter vers la mise en place d'une stratégie africaine du travail décent en lançant un processus de révision et de recentrage des stratégies du passé, et en adoptant la notion d'emploi au service du développement comme principe de réussite de la lutte contre la pauvreté.

Il faut des politiques cohérentes et coordonnées qui forment un tout à l'intérieur duquel inscrire les interventions concernant plus particulièrement l'emploi ou la pauvreté. Une telle approche est rendue nécessaire par le fait que, d'une part, les niveaux élevés de pauvreté et de chômage sont la conséquence d'une série de facteurs d'ordre structurel et conjoncturel interdépendants et que, d'autre part, le déclenchement d'un cycle vertueux de développement humain durable suppose l'interaction de plusieurs moyens d'action coordonnés. Il convient de souligner à ce propos que, pour augmenter l'emploi et réduire la pauvreté, il faut stimuler l'activité économique à la fois sur le plan de l'offre et sur celui de la demande.

Le message fondamental du présent rapport est que les partenaires sociaux et les gouvernements africains devraient faire de l'emploi un pilier du développement. Pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté, ils devraient s'engager à prendre à l'avenir des mesures concertées à tous les niveaux, de telle sorte que la production augmente sans discontinuer. Il est indispensable de réunir au plus vite les conditions nécessaires à des stratégies de réduction de la pauvreté basées sur le travail décent. Les objectifs prioritaires sont l'aptitude à l'emploi, l'esprit d'entreprise, l'égalité des chances et la création d'emplois, la concertation sur l'élaboration des politiques nationales de développement étant le meilleur moyen de les réaliser.

Les grandes orientations de la politique générale

La réalisation de l'objectif fondamental de l'OIT, à savoir le plein emploi, productif et librement choisi, et de l'Objectif de développement pour le

Millénaire consistant à réduire de moitié la pauvreté suppose que la politique générale s'oriente dans trois directions principales. Dans l'introduction du présent rapport, ces orientations ont été définies comme des «axes stratégiques pour la promotion du travail décent en Afrique». Compte tenu de leur importance, elles méritent d'être rappelées ici:

- augmenter la demande de main-d'œuvre et élever la productivité et les revenus des indigents et des travailleurs pauvres;
- intégrer les communautés socialement exclues dans le marché du travail, grâce à des mécanismes garantissant une protection adéquate contre la précarité des revenus et autres risques sociaux, et éliminer la discrimination, notamment envers les femmes et les filles;
- améliorer les modalités des échanges commerciaux des pays africains et des pays riches et les conditions de financement des investissements.

Des efforts coordonnés sur ces trois points pourraient déclencher un cycle vertueux dans lequel l'amélioration de la capacité de gain et de la productivité des pauvres libérerait le potentiel global de l'économie et assurerait une croissance favorable à l'emploi et aux pauvres. Les politiques nationales devraient agir simultanément sur l'offre et la demande de travail des personnes qui vivent dans la pauvreté.

L'OIT adhère au principe selon lequel une bonne politique macroéconomique est essentielle à la croissance, mais considère que cette croissance doit favoriser l'emploi pour réduire effectivement la pauvreté. Certes, dans ce domaine, les choses se jouent principalement au niveau national, mais la coopération pour le développement a un rôle à jouer. Ainsi, les pays donateurs et les bailleurs de fonds institutionnels, et particulièrement les institutions financières internationales, devraient intégrer ces considérations dans leur démarche.

Les priorités

Pour stimuler la croissance et le développement économiques, et aussi pour élever les niveaux de vie, les gouvernements devraient faire leur objectif du plein emploi, productif et librement choisi, et tout mettre en œuvre pour le réaliser.

C'est à eux qu'il incombe au premier chef de faire en sorte que règne, au niveau national, un climat propice à la création d'emplois. Ils devraient veiller à ce que des représentants des personnes concernées, c'est-à-dire principalement les travailleurs et les employeurs, soient consultés aux stades de la conception et de l'application des mesures qu'ils entendent prendre à cet effet.

Puisque les ministères du Travail sont chargés des questions relatives au travail et à l'emploi, c'est à eux qu'il revient de réorienter la politique macroéconomique et les stratégies de développement. Ils doivent, en consultation avec les représentants des employeurs et des travailleurs, définir l'environnement national et international dans lequel les déficits de travail décent pourront être comblés – ce qui doit les amener à augmenter leurs propres capacités internes en matière de dialogue social et d'administration des politiques. C'est là un rôle que les ministères du Travail doivent absolument assumer, en particulier lorsqu'ils prônent, dans la sphère publique, des interventions en faveur de l'emploi. En leur qualité de représentants de leurs gouvernements, ils doivent en outre veiller à ce que le tripartisme se développe de telle sorte que toutes les parties soient à armes égales.

Les priorités qui sous-tendent l'agenda de l'Afrique pour l'emploi ont déjà été mentionnées: promotion de stratégies de développement volonta-

ristes et de cadres de développement cohérents; promotion d'une croissance qui favorise l'emploi et réduise la pauvreté; promotion de la consultation participative pour la formulation des politiques de développement national; et promotion d'une croissance intégratrice. En outre, le Groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes a lancé un message politique qui va dans le sens de la résolution sur la promotion de l'emploi des jeunes, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2002. Ce message peut se résumer en quatre principes:

- *Aptitude à l'emploi:* Les gouvernements et les entreprises doivent investir dans l'éducation, la formation professionnelle et la santé – santé publique et sécurité et santé au travail – pour renforcer la capacité productive des individus et l'intégration des jeunes dans le monde du travail. Résorber le chômage des jeunes est essentiel pour réduire le déficit de travail décent et la pauvreté en Afrique. De nombreux pays africains doivent prendre des mesures radicales en vue de réaliser l'Objectif de développement pour le Millénaire consistant à donner d'ici à 2015, à tous les enfants, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.
- *Esprit d'entreprise:* Les gouvernements et les partenaires sociaux devront, d'une part, favoriser le lancement et la gestion d'entreprises et, d'autre part, intégrer les activités existantes dans l'économie formelle. Les coopératives représentent une forme d'organisation qui peut inspirer la construction de nouveaux modèles de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, fondés sur des initiatives de développement local.
- *Egalité des chances:* Les gouvernements et les partenaires sociaux doivent mettre en place de nouvelles structures sociales et économiques en vue de renforcer le rôle des femmes dans l'économie et sur le marché du travail. Pour faire tomber les obstacles qui entravent l'accès des femmes au travail décent, ils doivent à la fois prendre des mesures qui s'adressent spécialement aux femmes et veiller à ce que la notion d'égalité des sexes soit intégrée dans toutes les politiques, tous les programmes et tous les projets.
- *Création d'emplois:* Les gouvernements doivent placer la création d'emplois au centre de la politique macroéconomique pour tirer pleinement avantage des mesures structurelles visant l'adaptabilité, l'aptitude à l'emploi, l'égalité des chances et l'esprit d'entreprise.

Le processus

A l'échelon sous-régional, les gouvernements ont la responsabilité collective de promouvoir un agenda pour l'emploi. Les communautés économiques des sous-régions peuvent assumer à cet égard le rôle de chefs de file en concevant et adoptant des stratégies sous-régionales pour l'emploi. C'est également à l'échelon sous-régional que les gouvernements peuvent contribuer à l'élaboration de politiques de l'emploi qui harmonisent les législations du travail tout comme les dispositions concernant les migrations pour l'emploi. Les gouvernements devraient garantir à tous les travailleurs, où qu'ils travaillent, la liberté de s'organiser. Dans chaque pays, ils devraient mettre en place un cadre approprié, sous forme de plans d'action annuels pour l'emploi, qui devrait être l'élément central du DSRP.

Pour cela, il faudrait favoriser la consultation participative à propos des décisions relatives à la politique nationale de l'emploi. Une grande partie de la population des pays africains, surtout dans les régions rurales et l'économie informelle, n'est toujours pas syndiquée et n'a donc pas la possibilité de

faire valoir ses intérêts dans les stratégies nationales de développement. Les «travailleurs pauvres», en particulier ceux de l'économie informelle et des zones rurales – et parmi eux surtout les femmes –, ne sont pas suffisamment organisés pour pouvoir influencer sur des cadres et stratégies de développement tels que les DSRP. Pourtant, leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie de développement est nécessaire, tant pour des raisons de démocratie que pour garantir l'efficacité de cette stratégie.

C'est pourquoi le programme de l'OIT, «Des emplois en Afrique», se fonde sur la nécessité de promouvoir en Afrique une croissance économique soutenue par l'investissement, qui associe et consulte toutes les parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Il s'agit d'assurer que les stratégies de développement soient formulées de manière à prendre plus directement en compte les besoins des marginaux et des exclus et à favoriser une croissance intégratrice. Cette stratégie prône l'adoption de politiques globales, intégrées et cohérentes, de préférence aux initiatives ponctuelles. De telles politiques ne résulteront pas automatiquement de l'action unilatérale du gouvernement ni de pressions extérieures, exercées par exemple dans le cadre de programmes réalisés sur l'initiative des donateurs; elles doivent s'appuyer sur un processus de participation, de consultation et de dialogue institutionnalisés, qui implique les partenaires et les bénéficiaires.

Pour que les politiques et projets de développement reflètent véritablement les besoins de la majorité de la population habituellement exclue de la prise de décisions, il faut que le processus d'élaboration de ces politiques et projets soit participatif et repose sur la consultation des groupes vulnérables, c'est-à-dire mette des structures officielles de représentation et de consultation à la disposition de ceux qui, d'ordinaire, n'ont pas la possibilité de s'exprimer. Les mandats de l'OIT devraient donc concevoir des méthodes et des services leur permettant de représenter une plus grande partie de leur population défavorisée.

La nouvelle conception de la lutte contre la pauvreté et la nécessité de mettre au premier plan la productivité et l'emploi dans les stratégies de développement de l'Afrique exigent le renforcement du dialogue social.

- Une *première étape* consiste à reconnaître que le tripartisme et le dialogue social sont nécessaires pour que la population s'approprie tout agenda pour l'emploi et toutes les stratégies de réduction de la pauvreté.
- Une *deuxième étape* consiste à définir un terrain d'entente et des objectifs communs – ouverture de débouchés pour les entreprises et création d'emplois, par exemple – sur lesquels asseoir le dialogue social. Toutefois, pour pouvoir créer ces débouchés et ces emplois, les partenaires sociaux doivent faire largement admettre que l'emploi est au centre du développement durable, que le changement est nécessaire et que ce changement doit être mis au service d'une prospérité largement partagée. Tout agenda africain pour l'emploi devrait mettre ces éléments en relief.
- Une *troisième étape* consiste à ébaucher des mesures destinées à renforcer le dialogue social, qui portent sur des aspects tels que la révision des cadres juridiques, les procédures de consultation, l'accès à l'information, la capacité d'analyse et les services d'appui. A l'échelle du continent, les gouvernements peuvent fixer des règles pour le dialogue social et mettre en évidence des bonnes pratiques de gouvernance – par exemple, celles du Conseil national de développement économique et de la main-d'œuvre (NEDLAC) de l'Afrique du Sud ou du Comité consultatif mixte de l'industrie et du commerce (JICCC) du Kenya.

Une alliance mondiale pour le travail décent en Afrique

Une alliance mondiale pour le travail décent en Afrique aurait pour but d'instaurer une coopération plus étroite de l'OIT et de ses mandants tripartites avec d'autres organisations, afin de donner un plus haut rang de priorité à l'emploi. Elle soutiendrait l'adoption d'un agenda africain pour l'emploi en s'alignant sur les activités promotionnelles actuellement en cours pour l'Agenda global pour l'emploi. Une telle alliance pourrait être utilisée pour élaborer des politiques qui bénéficieraient d'un plus large soutien, seraient d'une plus grande portée et auraient davantage de poids, ce faciliterait la mise en œuvre.

Cette alliance pourrait être décrite comme un partenariat organisé et bien structuré entre les mandants et les organismes de développement qui œuvrent pour l'Afrique, de l'intérieur et de l'extérieur. Elle devrait se limiter à des domaines d'action précis, permettant de concrétiser l'objectif de l'emploi au service du développement de l'Afrique.

Elle pourrait associer plusieurs types d'acteurs à des niveaux différents:

- *Les gouvernements nationaux.* Comme les gouvernements nationaux sont responsables de la politique de l'emploi, c'est à eux qu'il incombe de placer l'emploi au centre des politiques économiques et sociales. Compte tenu de cette attention prioritaire désormais accordée à l'emploi, l'OIT donnera aux gouvernements des indications concrètes qui leur seront utiles dans la formulation d'une stratégie nationale de l'emploi, conforme aux objectifs de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.
- *Les partenaires sociaux.* Les partenaires sociaux sont les acteurs les mieux placés pour rechercher un consensus national et international en faveur de la création d'une alliance mondiale pour l'emploi en Afrique. Ils ont aussi un rôle déterminant à jouer dans la conception de la stratégie et la mise en œuvre de celle-ci aux échelons national et local. Enfin, tous les partenaires sociaux doivent assumer la gestion du changement sur le marché du travail, et le dialogue social doit être un élément central de la gouvernance du marché du travail. Plus le champ de la coopération entre les partenaires sociaux sera étendu et plus la stratégie sera crédible, concrète et fructueuse.
- *Alliances stratégiques pour la coordination sous-régionale.* La situation économique et sociale varie énormément d'une sous-région à l'autre et d'un pays à l'autre du continent. Un agenda pour l'emploi en Afrique devrait reconnaître que le succès des politiques de l'emploi passe par la prise en compte de ces spécificités. L'OIT invite toutes les organisations sous-régionales à vocation politique ou économique, y compris les banques de développement, à participer à la mise sur pied d'un agenda pour l'emploi et d'une alliance forte pour la création d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité.
- *Alliances stratégiques pour la coordination régionale.* L'UA et l'initiative du NEPAD devraient jouer, avec l'aide de l'OIT, un rôle clé dans l'élaboration de cet agenda pour l'emploi en collaboration avec d'autres institutions.
- *Alliances stratégiques au niveau mondial.* La participation de toutes les institutions des Nations Unies ainsi que des institutions de Bretton Woods et de l'ensemble des organismes de développement, des donateurs et des ONG est la condition préalable à une étude plus poussée des modalités de l'alliance mondiale pour l'emploi en Afrique. La forme, le contenu et le calendrier des contributions respectives de ces

différents acteurs pourraient être décidés d'un commun accord entre l'OIT et les autres institutions et mandants. Un bilan des stratégies mondiales existantes pourrait servir de point de départ.

Les prochaines étapes

Le présent rapport a montré comment, avec l'objectif du travail décent pour tous, l'OIT mobilisait son réseau d'institutions représentant le monde du travail en faveur du développement économique et social de l'Afrique. La mission de l'OIT peut et doit être enrichie par un processus permanent de dialogue social aux échelons local, national, sous-régional et continental.

Ensemble, nous devons continuer à défendre notre principe de base, selon lequel le travail décent est la voie royale vers la suppression de la pauvreté. Au cours de l'année prochaine, l'OIT et ses mandants auront l'occasion de contribuer à la préparation du Sommet spécial des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté en Afrique. La dixième Réunion régionale décidera du programme de travail de l'OIT pour les quatre années à venir. Il s'agit d'une période cruciale pendant laquelle nous devons absolument trouver le chemin qui nous permettra de réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici à 2015.

A cette date, environ 350 millions d'enfants qui avaient moins de 14 ans en 2001 auront probablement commencé à travailler. Ils représentent la génération qui, si on lui en donne la chance, peut transformer radicalement le visage de l'Afrique. Des progrès dans la réalisation de quatre objectifs fondamentaux donneront à ces jeunes la possibilité de sortir du cycle de la pauvreté:

- éliminer la discrimination et l'exclusion sociale qui marginalisent des millions de familles africaines et entravent le développement économique;
- augmenter la productivité et les revenus du travail dans les exploitations agricoles et les petites entreprises qui sont le moteur du système de production de l'Afrique;
- s'unir pour améliorer la position du continent dans les échanges internationaux et le système financier mondial;
- renforcer les mécanismes qui sous-tendent le dialogue social, la représentation et la responsabilisation sur le lieu de travail, au niveau national et dans les nouvelles structures de coopération régionale pour le développement qui sont en train de voir le jour.

Ce sont là des objectifs concrets que l'OIT, grâce à sa structure tripartite, peut aider l'Afrique à réaliser. Ce sont aussi des objectifs autour desquels peuvent se former différentes sortes d'alliances.

La Réunion régionale africaine souhaitera peut-être axer ses travaux à venir sur les priorités suivantes:

- réduire et éliminer les obstacles qui restreignent le potentiel productif de l'Afrique;
- créer, sur la base des principes et droits fondamentaux au travail définis par l'OIT, un cadre solide pour la gouvernance des marchés du travail comme le moyen le plus sûr de concilier les impératifs de flexibilité et de sécurité ainsi que de jeter les bases d'une croissance favorable à l'emploi et favorable aux pauvres;
- offrir, aux personnes qui vivent et travaillent dans les régions rurales et dans l'économie informelle et à leurs familles, des possibilités de s'affranchir de la pauvreté.



Annexes

Annexe 1

Bilan sélectif du programme «Des emplois pour l'Afrique»

Examen de la situation de plusieurs pays en matière de pauvreté et d'emploi ayant abouti à la définition d'un profil de pays sur les plans de la pauvreté, de l'emploi et de l'élaboration des politiques pour l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Égypte, la Namibie et la République démocratique du Congo.

- i) En Algérie, le gouvernement a fait sien le profil de pays en considérant qu'il constituait une base solide pour la formulation de la politique nationale de l'emploi.
- ii) En Namibie, la préparation du profil de pays a fourni l'occasion de procéder à des consultations approfondies avec les partenaires concernés et de les associer à l'élaboration d'un cadre de référence pour l'aide de l'OIT à la Namibie.
- iii) En Afrique du Sud, le programme a contribué à la création du Centre de recherche sur le marché du travail, l'emploi et la pauvreté au sein de la faculté d'économie de l'Université de Cape Town. Grâce à l'ouverture de ce centre, un programme de recherche cohérent sur le marché du travail et la pauvreté pourra être mis en place à l'échelon national, qui favorisera le rapprochement entre les chercheurs.

Aide à l'intégration de la question de l'emploi dans les politiques et les stratégies de développement nationales, principalement dans le cadre du processus des DSRP, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Kenya, au Mali et en République-Unie de Tanzanie.

- i) L'expérience du Mali, où les groupes de sensibilisation constitués en réseau ont obtenu que l'investissement public soit effectivement réorienté vers la promotion de l'emploi productif et la réduction de la pauvreté, constitue l'exemple même des résultats que vise le programme par le biais de la sensibilisation.
- ii) En Côte d'Ivoire, le programme a permis d'intégrer les questions de l'emploi et de la protection sociale dans le processus du DSRP et de donner une place importante au traitement de l'emploi dans le DSRP provisoire.
- iii) Les études sur l'harmonisation des politiques de l'emploi et de la législation du travail financées par le programme dans la communauté de l'Afrique orientale ont montré que le processus d'intégration régionale était de nature à favoriser l'harmonisation et la cohérence des politiques dans les domaines du travail et de l'emploi.

Amélioration de la base de connaissances du BIT et diffusion des données nationales et internationales accumulées dans le cadre des projets et programmes de façon à améliorer la qualité des services consultatifs aux mandants. Le programme a financé:

- i) des travaux d'analyse et de recherche sur la productivité et l'emploi: la première étude, qui concerne le Kenya et Maurice, est terminée et sur le point de paraître (Département de la création d'emplois et du développement de l'entreprise);
- ii) la mise au point d'une approche méthodologique pour la prise en compte des problèmes concernant l'emploi dans l'élaboration des politiques et leur intégration dans les DSRP;
- iii) l'élaboration, avec le programme de l'OIT sur le VIH/SIDA, d'une approche théorique et méthodologique pour l'intégration du VIH/SIDA dans une stratégie macroéconomique qui tienne dûment compte des préoccupations relatives à l'emploi;

- iv) la Réunion tripartite de l'OIT pour l'Afrique sur l'apprentissage et la formation en vue d'une amélioration des résultats et d'un travail décent;
- v) des travaux de recherche sur la gestion des connaissances et l'acquisition des compétences en Afrique subsaharienne;
- vi) deux documents qui forment la base théorique et conceptuelle du programme: *Poverty reduction in Africa: Taking the employment route* et *Investment, employment and poverty nexus in Africa* (La réduction de la pauvreté en Afrique: sur le chemin de l'emploi et Les liens entre investissement, emploi et pauvreté en Afrique).

Appui à des projets pilotes pour améliorer les capacités des partenaires sociaux.

- i) Le programme a appuyé financièrement des activités de terrain entreprises par le programme INDISCO pour résoudre des problèmes de fond et réaliser une étude sur l'amélioration de l'emploi et des modes d'existence des Pygmées du Cameroun et des populations pastorales (Masai) de la République-Unie de Tanzanie.
- ii) Avec ACT/EMP, il a organisé et financé la Réunion régionale des employeurs africains sur l'intégration de la question de l'emploi dans les politiques nationales (Nairobi, octobre 2001). A l'issue de cette réunion, les organisations africaines d'employeurs ont adopté la Déclaration de Nairobi par laquelle elles se sont engagées à prendre une part active dans la formulation de politiques qui garantissent la création d'emplois grâce à une augmentation des investissements.

Annexe 2

Nouvelle vision «Des emplois en Afrique», Addis-Abeba, 20-21 février 2003

Les participants à la Réunion tripartite sous-régionale de l'OIT sur la Nouvelle vision «Des emplois en Afrique», qui s'est tenue à Addis-Abeba les 20 et 21 février 2003, sont convenus que les pays africains devraient:

A. Adopter une nouvelle vision fondée sur le cadre stratégique suivant:

- promotion de stratégies de développement volontaristes et de cadres de développement cohérents;
- promotion d'une croissance qui favorise l'emploi et réduise la pauvreté;
- promotion de la consultation participative pour la formulation des politiques de développement national;
- promotion d'une croissance intégratrice.

B. Mettre en œuvre la nouvelle vision sur la base des principes suivants:

- donner à l'Etat les moyens de formuler et donner effet à cette vision;
- assurer une participation plus large afin d'assurer la continuité dans la mise en œuvre;
- faire en sorte que l'emploi devienne l'indicateur essentiel de toutes les politiques de développement national;
- élaborer des plans de développement qui prennent en compte toutes les composantes de la société.

Sur la base de ce qui précède, les délégués ont adopté les recommandations suivantes:

- l'agenda pour l'emploi doit être placé au plus haut niveau de l'Etat. Il est impératif que les chefs d'Etat et de gouvernement veillent à la réalisation de l'objectif consistant à faire de l'emploi la priorité des politiques de développement;
- la promotion de l'agenda pour l'emploi doit s'appuyer sur une conception nationale du développement économique et social;
- la création d'un environnement politique favorisant la participation des citoyens est nécessaire à l'élaboration de plans de développement appropriés;
- le nouveau cadre global dans lequel doit s'inscrire l'agenda pour l'emploi nécessite un système institutionnel national solide, bâti sur la continuité et le dialogue social;
- pour que les politiques de développement n'excluent personne, les gouvernements et autres partenaires (travailleurs, employeurs, société civile, universités, institutions de recherche) doivent participer à leur élaboration et à leur mise en œuvre;
- il convient de développer la capacité des travailleurs, des employeurs et autres parties prenantes à participer activement et efficacement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques nationales et à la mobilisation des ressources;
- la nouvelle vision doit faire avancer le processus initié par le programme «Des emplois pour l'Afrique», compte tenu de l'expérience passée et du besoin d'intégrer les préoccupations relatives à l'emploi dans l'ensemble des politiques et programmes publics.

En outre, les délégués se sont engagés à promouvoir cette nouvelle vision et ont invité l'OIT à:

- œuvrer, en collaboration étroite avec les partenaires du développement, à promouvoir cette vision et à intégrer l'emploi dans leurs plans d'assistance, cadres et stratégies en tant qu'objectif majeur;
- poursuivre son action – recherche, conseils, diffusion des résultats, coopération technique – et favoriser la mobilisation de ressources pour l'emploi en Afrique.

Annexe 3

Ratification par les pays africains des conventions traitant du tripartisme et du dialogue social, août 2003

	C.87	C.98	C.144	C.150	C.151	C.154
Afrique du Sud	X	X	X	-	-	-
Algérie	X	X	X	X	-	-
Angola	X	X	-	-	-	-
Bénin	X	X	X	X	-	-
Botswana	X	X	X	-	X	-
Burkina Faso	X	X	X	X	-	-
Burundi	X	X	X	-	-	-
Cameroun	X	X	-	-	-	-
Cap-Vert	X	X	-	-	-	-
République centrafricaine	X	X	-	-	-	-
Comores	X	X	-	-	-	-
Congo	X	X	X	X	-	-
Côte d'Ivoire	X	X	X	-	-	-
Djibouti	X	X	-	-	-	-
Egypte	X	X	X	X	-	-
Erythrée	X	X	-	-	-	-
Ethiopie	X	X	-	-	-	-
Gabon	X	X	X	X	-	X
Gambie	X	X	-	-	-	-
Ghana	X	X	-	X	X	-
Guinée	X	X	X	X	X	-
Guinée-Bissau	-	X	-	-	-	-
Guinée équatoriale	X	X	-	-	-	-
Kenya	-	X	X	-	-	-
Lesotho	X	X	X	X	-	-
Libéria	X	X	X	X	-	-
Jamahiriya arabe libyenne	X	X	-	-	-	-
Madagascar	X	X	X	-	-	-
Malawi	X	X	X	X	-	-
Mali	X	X	-	-	X	-
Maroc	-	X	-	-	-	-
Maurice	-	X	X	-	-	-
Mauritanie	X	X	-	-	-	-
Mozambique	X	X	X	-	-	-
Namibie	X	X	X	X	-	-
Niger	X	X	-	-	-	X
Nigéria	X	X	X	-	-	-
Ouganda	-	X	X	-	-	X
République démocratique du Congo	X	X	X	X	-	-
Rwanda	X	X	-	-	-	-
Sao Tomé-et-Principe	X	X	X	-	-	-
Sénégal	X	X	-	-	-	-
Seychelles	X	X	-	X	X	-
Sierra Leone	X	X	X	-	-	-
Somalie	-	-	-	-	-	-
Soudan	-	X	-	-	-	-
Swaziland	X	X	X	-	-	-

	C. 87	C. 98	C. 144	C. 150	C. 151	C. 154
Tanzanie, Rép.-Unie de	X	X	X	–	–	X
Tchad	X	X	X	–	X	–
Togo	X	X	X	–	–	–
Tunisie	X	X	–	X	–	–
Zambie	X	X	X	X	X	X
Zimbabwe	X	X	X	X	–	–
Nombre total de ratifications sur un total de 53 Etats Membres	46	52	30	17	7	5
Pourcentage de ratifications	86,8	98	56,6	32	13,2	9,4

Conventions traitant du tripartisme et du dialogue social mentionnées dans la résolution concernant le tripartisme et le dialogue social adoptée en 2002 par la Conférence internationale du Travail:

C.87: convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

C.98: convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

C.144: convention sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

C.150: convention sur l'administration du travail, 1978

C.151: convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

C.154: convention sur la négociation collective, 1981