

**POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Impact de la participation du BIT
aux documents de stratégie
pour la réduction de la pauvreté (DSRP)****Introduction**

1. La commission a régulièrement été informée de la contribution du BIT aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté (SRP) et, en particulier, aux documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (processus DSRP)¹ approuvées par la Banque mondiale et le FMI. Lors de la réunion de novembre 2002², la commission a pu examiner un document de fond, intitulé «Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté: une évaluation de l'expérience de l'OIT». La commission a accueilli favorablement ce rapport et recommandé que la poursuite de la participation du BIT aux DSRP soit non seulement poursuivie mais, dans le cadre des ressources financières et techniques disponibles, élargie et approfondie. Elle a également demandé au Bureau de préparer et de lui soumettre un nouveau rapport³. Lors de la dernière réunion de la commission, en mars 2005, il a été décidé qu'un document serait présenté et examiné à la session de novembre 2005.
2. Le présent document comporte trois sections. La première expose l'historique du processus DSRP et s'attarde notamment sur les modalités de la participation du BIT; elle rappelle à cet effet les principes et les objectifs de l'Organisation, souligne la spécificité de son apport et décrit les nouveaux outils d'analyse et de renforcement des capacités mis au point pour encadrer les activités nationales. La seconde relate l'expérience de quelques pays, met en relief certaines initiatives du Bureau et des mandants et s'attache notamment à déceler leur impact sur le dialogue relatif au développement national et aux stratégies de réduction

¹ Le présent rapport établit une distinction entre les DSRP, qui désignent les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté approuvées par la Banque mondiale et le FMI et mises en œuvre dans la plupart des pays à faible revenu, et les SRP, stratégies adoptées par d'autres pays à faible revenu et qui, bien que présentant de nombreux traits communs avec les DSRP, ne visent pas nécessairement l'octroi de prêts concessionnels ou de mesures d'allègement de la dette. La plupart des pays dont il sera question dans le présent rapport, à l'exception notable de l'Indonésie, ont adopté des DSRP.

² Documents GB.285/ESP/2, 285^e session; GB. 289/ESP/3, 289^e session.

³ Relevé des décisions du Conseil d'administration, GB 285/205, paragr. 53.

de la pauvreté. La troisième s'efforce de tirer les enseignements de l'action menée et de dégager quelques pistes pour l'avenir.

Genèse des DSRP et approche retenue par le BIT

3. En 1999, les institutions de Bretton Wood se sont engagées à promouvoir les DSRP nationaux; elles ont notamment décidé d'en faire le fondement de leurs programmes de prêts concessionnels et, dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, de les utiliser comme levier pour l'allègement de la dette. Sur les quelque 70 pays à faible revenu répondant aux conditions requises pour la mise en place d'un DSRP, une cinquantaine environ (dont une moitié environ de pays africains) sont dotés d'un DSRP approuvé par la Banque mondiale; la plupart d'entre eux ont établi au moins un rapport de situation; enfin, quelques-uns des premiers pays à avoir élaboré un DSRP – le Burkina Faso, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie, par exemple – ont commencé à élaborer des DSRP de seconde génération. Par la suite, de nombreux donateurs ont adossé leurs programmes, notamment en matière d'appui financier, sur un DSRP national. Depuis l'adoption en 2000 de la Déclaration du Millénaire et des objectifs du Millénaire pour le développement, la plupart des DSRP s'efforcent d'aligner leurs objectifs sur les OMD. Il n'est pas exagéré d'affirmer que c'est autour des DSRP et des OMD que s'articulent désormais toutes les activités de développement dans la plupart des pays à bas revenu et que les DSRP constituent souvent le principal cadre de référence des gouvernements et des donateurs pour ce qui concerne l'allocation des ressources.
4. Les acteurs concernés ont été nombreux à soumettre le processus DSRP à examens, évaluations et critiques. Ils ont notamment souvent attiré l'attention sur le fait que, même si le cadre DSRP contribue, dans les pays à faible revenu, à orienter les débats de politique générale sur le problème de la pauvreté et à souligner la nécessité de viser des résultats précis et de mettre en place un nouveau cadre, plus cohérent, de gestion de l'aide, un certain paradoxe demeure toutefois, qui tient au fait que le processus DSRP est piloté par la Banque mondiale et le FMI, assujéti aux conditions imposées par ces institutions, et qu'il est pourtant censé être impulsé au niveau national et se nourrir de l'initiative locale. On a pu également s'interroger sur la qualité des mécanismes de participation et sur la mesure dans laquelle les diverses orientations ont véritablement fait l'objet d'un débat.
5. La réduction de la pauvreté est au cœur de la vocation de l'OIT, telle qu'elle est définie par la Constitution de l'Organisation et la Déclaration de Philadelphie. Le rapport présenté en 2003 par le Directeur général à la Conférence internationale du Travail *S'affranchir de la pauvreté par le travail* définit le nouveau contexte dans lequel devra désormais s'inscrire l'action de l'OIT et examine, sous leurs multiples aspects, les liens unissant l'Agenda pour le travail décent à la lutte contre la pauvreté. Les stratégies de réduction de la pauvreté jouant un rôle de plus en plus déterminant dans l'établissement des priorités et, par voie de conséquence, dans l'allocation des ressources, internes et externes, il est nécessaire que l'OIT participe à leur élaboration et à leur mise en œuvre et les oriente de telle sorte qu'elles concourent plus efficacement à la réalisation, au niveau national, des objectifs du travail décent.
6. Dans un rapport soumis en 2002 à la commission, le Bureau a défini les trois impératifs qui, dans la perspective de l'OIT, doivent orienter la participation aux DSRP: il faut que ces derniers comportent une analyse plus rigoureuse des questions relatives à l'emploi et des autres dimensions du travail décent; il faut que l'action des ministères et des organisations d'employeurs et de travailleurs s'insère plus étroitement dans les mécanismes de participation; il faut enfin que les DSRP ne soient pas uniquement axés sur la croissance et accordent une place plus importante aux questions d'équité.

7. Depuis trois ans, l'action menée par l'OIT dans le cadre des DSRP a gagné en visibilité et en cohérence et tient davantage compte des impératifs évoqués ci-dessus. L'objectif majeur qui doit polariser les activités de l'Organisation dans le domaine des SRP est d'élaborer et de promouvoir des stratégies intersectorielles cohérentes et des cadres intégrés qui permettront de relier au plan national la lutte contre la pauvreté et la mise en œuvre de l'Agenda pour le travail décent. La poursuite d'un tel objectif nécessite une collaboration active de tous les départements du Bureau⁴. L'action à mener s'articule sur les quatre objectifs stratégiques du travail décent et comporte la poursuite de trois objectifs spécifiques:
- *Renforcer la position des mandants* (ministères du travail, organisations d'employeurs et de travailleurs), en leur donnant notamment les moyens de peser sur l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.
 - *Intégrer* les éléments pertinents de l'Agenda pour le travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté en définissant les points de jonction entre les deux programmes et en définissant un certain nombre de priorités nationales spécifiques.
 - *Utiliser la communication stratégique pour instaurer des alliances et influencer sur l'orientation des partenaires*. Il s'agira notamment d'inciter toutes les instances qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté – notamment les organisations actives dans le domaine du développement (organisations multilatérales, bilatérales et organisations de la société civile, entre autres), ministères et administrations publiques (en particulier les ministères des finances et de la planification) – à accorder toute l'attention voulue aux droits et principes fondamentaux au travail, aux politiques de l'emploi, à la protection sociale et au dialogue social.
8. Soucieux d'encadrer, selon l'approche évoquée ci-dessus, les activités nationales spécifiques qui seront décrites dans la prochaine section, le Bureau a élargi sa base de connaissances et a commencé à mettre en œuvre une nouvelle stratégie de sensibilisation et de diffusion des connaissances destinée à un public aussi bien interne qu'externe. Il a fallu à cet effet organiser des réunions du Comité consultatif intersectoriel, des séminaires annuels de formation à l'intention du personnel du siège et de Turin, ainsi que des réunions périodiques avec la Banque mondiale. Chaque fois que l'occasion s'est présentée, le Bureau s'est attaché à participer à des initiatives communes des Nations Unies relatives aux DSRP; en 2003, il a notamment présidé les travaux du Groupe de travail des Nations Unies pour le développement relatifs aux DSRP, groupe qui a rédigé deux documents (*Assessment of the Role and Experiences of UN agencies in PRSPs* et *Guidance Note on UN Country Team Engagement in PRS(P)s*). Le Bureau a également contribué à l'élaboration des directives formulées par le bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme⁵, directives qui visent à replacer les stratégies de réduction de la pauvreté dans une perspective axée sur les droits de l'homme; il a également plaidé en faveur d'une approche axée sur les droits lors de rencontres internationales telles que le symposium organisé par l'UNESCO et le Forum social de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Divers départements du Bureau ont également organisé de nombreux ateliers et séminaires locaux, principalement en Afrique et en Asie.

⁴ Cette collaboration de l'ensemble des départements du Bureau et l'aide intégrée destinée à faciliter la participation des pays aux SRP sont encadrées par le Groupe des politiques nationales du Département de l'intégration des politiques.

⁵ Voir <http://www.ohchr.org/english/issues/docs/guidelinesfinal-poverty.doc>.

9. A la demande du personnel et des mandants, le Bureau a mis au point un *Manuel sur le travail décent et les stratégies de réduction de la pauvreté*⁶; ce guide de référence, facile à utiliser, permet de structurer les activités des ateliers de renforcement des capacités. La liste des instruments permettant désormais aux mandants de participer au processus DSRP⁷ avec davantage d'efficacité ne s'arrête cependant pas là. Ainsi, ACTRAV et ACT/EMP ont mis en commun du matériel didactique destiné aux groupes d'employeurs et de travailleurs; DIALOGUE a publié un guide sur l'intégration systématique de la question de l'égalité entre hommes et femmes dans les stratégies de réduction de la pauvreté; INTEGRATION/NPG a mis au point un guide de sensibilisation et de mobilisation; le bureau sous-régional de Bangkok s'est appuyé sur l'expérience acquise dans la région pour élaborer un guide pratique à l'intention des mandants. A ces divers instruments s'ajoutent les travaux d'analyse et de recherche sur les divers volets des stratégies de réduction de la pauvreté entrepris par diverses unités techniques du Bureau. De nombreuses études, réalisées à la demande de EMP/STRAT dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda pour le travail décent, examinent le rôle crucial de l'emploi dans les SRP; COOP a publié deux études, l'une portant sur le travail décent et la lutte contre la pauvreté, l'autre sur le rôle des coopératives; DECLARATION a dressé un bilan des DSRP en essayant de discerner les avantages et désavantages qu'ils présentent du point de vue des populations autochtones et tribales; SKILLS s'est attaché à examiner le processus DSRP sous l'angle du handicap et de la formation professionnelle; EMP/ENT a mené une étude similaire, mais dans la perspective de la création d'entreprises; diverses recherches, spécifiquement axées sur les SRP, ont porté sur le travail des enfants et la lutte contre la pauvreté, le VIH/SIDA, le développement des entreprises et les divers aspects de la protection sociale; INTEGRATION/NPG, DIALOGUE et EMP/STRAT ont publié de nombreux documents de travail sur l'expérience spécifique de tel ou tel pays en matière de DSRP. Toutes ces initiatives ont nécessité une participation active entre tous les services et les départements du Bureau et ont donc permis de renforcer la cohérence des principes qui inspirent l'action de l'Organisation et de mettre au point des méthodes de travail reposant sur une véritable collaboration⁸.

Impact de quelques expériences nationales

10. Depuis la présentation du dernier rapport de fond à la commission, le BIT a apporté son soutien à la mise en œuvre des SRP dans un nombre croissant de pays. Pour répondre à la demande des mandants et des bureaux extérieurs, l'Organisation participe désormais de manière très active aux SRP dans plus de 15 pays⁹, tout en poursuivant son action dans les cinq pays pilotes – Cambodge, Honduras, Mali, Népal et République-Unie de Tanzanie.
11. L'action menée autour des SRP étant de nature essentiellement nationale, le concours des structures extérieures de l'OIT est fondamental pour permettre à tous les acteurs concernés d'y participer pleinement. Qu'il s'agisse de lancer des initiatives sur des thématiques relatives au travail décent ou de participer aux activités des groupes de travail, des groupes

⁶ La version papier de ce guide est disponible en français, en anglais et en espagnol; le manuel peut également être consulté sur le site suivant:
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/poverty/tools.htm>.

⁷ On trouvera sur le site Internet ci-dessus une liste exhaustive des outils stratégiques et des instruments de renforcement des capacités visant à relier le travail décent aux SRP.

⁸ On trouvera sur le site Internet ci-dessus une liste complète des pays dans lesquels l'OIT participe aux SRP, des outils didactiques, des initiatives de renforcement des capacités et des documents nationaux.

⁹ Idem.

thématiques et autres réseaux plus ou moins structurés, qui tous se réunissent régulièrement et fréquemment, il importe que l'OIT soit présente sur le terrain et que le pays concerné dispose des capacités requises. On a pu constater qu'il est plus facile de mobiliser les capacités et d'encadrer activement la participation des mandants au dialogue dans les pays où l'OIT est présente.

12. L'action de l'OIT dans le domaine des SRP se poursuit selon plusieurs angles, mais deux approches jouent toutefois un rôle prépondérant: d'une part, une approche intégrée, multidimensionnelle et axée sur le long terme; d'autre part, une approche plus ciblée, axée sur une thématique spécifique (et probablement d'une mise en œuvre plus aisée dans les pays où l'OIT n'est pas présente physiquement). D'une manière générale, le choix de l'une ou l'autre approche se fait en fonction du niveau d'avancement du processus DSRP dans le pays concerné, ainsi que de l'intérêt et de la capacité des mandants et du Bureau à participer à ce processus et à lui donner davantage d'impact. L'approche intégrée et multidimensionnelle est désormais mise en œuvre non seulement dans les cinq pays pilotes désignés plus haut, mais également en Ethiopie, au Ghana, en Indonésie et au Pakistan, entre autres. La seconde approche a quant à elle été mise en œuvre en Ouganda, avec une action ciblée sur les coopératives; au Soudan, où l'on s'est concentré sur la macroéconomie et les stratégies de l'emploi; et au Yémen, avec l'organisation d'un atelier de formation sur l'égalité entre hommes et femmes. Parallèlement à ces deux grandes approches, le personnel et les mandants de nombreux pays ont pu tirer profit des réunions sous-régionales consacrées à l'examen, sous ses multiples aspects, du rôle du travail décent dans les SRP; l'une de ces réunions sous-régionales, axée sur le thème de la protection sociale, s'est déroulée au Sénégal; un atelier destiné aux syndicats de la Communauté des Etats indépendants a été organisé en Géorgie; deux séminaires destinés aux responsables de coopératives d'Afrique et d'Asie se sont tenus en République-Unie de Tanzanie et en Thaïlande. ACTRAV est par ailleurs intervenu activement dans de nombreux pays pour aider les syndicats à se doter des moyens d'action nécessaires pour participer efficacement à l'action menée dans le cadre des SRP.
13. L'action menée autour des SRP en **Ethiopie** a porté principalement sur le renforcement des capacités des mandants en matière de tripartisme et de dialogue social. D'une manière générale, la mise en œuvre du processus DSRP a incité les partenaires sociaux à élargir leur point de vue et à examiner le rôle qu'ils peuvent jouer dans les activités globales de développement et de planification. Une formation a été proposée aux syndicats en vue de les aider à effectuer des analyses économiques et à pouvoir ainsi participer à la politique nationale – mais également à la critiquer. On constate également que la promotion du dialogue social sur la lutte contre la pauvreté exerce un effet d'entraînement. Ainsi, les ateliers de renforcement des capacités et les séminaires de sensibilisation organisés dans le pays ont permis de renforcer et de donner une nouvelle impulsion au Conseil consultatif national des travailleurs et de donner plus de poids aux efforts déployés en vue de la ratification de la convention n° 144 sur les consultations tripartites. L'action menée pour promouvoir le tripartisme a mis délibérément l'accent sur le renforcement de la productivité par l'amélioration des relations de travail et s'est également attachée à mettre en lumière les questions relatives à l'égalité entre hommes et femmes dans le cadre des DSRP. Le Bureau a également publié et largement diffusé deux documents de travail sur la réduction de la pauvreté en Ethiopie. Ces documents, qui s'inspirent des activités menées, dans le cadre de l'Agenda global pour l'emploi, autour des questions, étroitement imbriquées, de la croissance, de l'emploi et de la réduction de la pauvreté ainsi que dans le domaine des politiques du marché de l'emploi, ont servi de référence au ministère du Travail et des Affaires sociales pour définir son apport à la révision des DSRP, et ont contribué à convaincre la Banque mondiale de prendre davantage en considération les questions relatives au marché du travail dans son approche de la lutte contre la pauvreté. Ces documents ont également servi à l'élaboration du nouveau programme national en faveur du travail décent.

14. En **Indonésie**, l'OIT a fourni au processus des SRP un apport substantiel qui a été favorablement accueilli. L'appui de l'Organisation à la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté a comporté, outre le renforcement des capacités des mandants, une importante aide technique à l'élaboration des stratégies, concrétisée par une série de douze notes d'information techniques et d'un rapport exhaustif (*Working out of poverty: An ILO Submission for the Indonesia PRSP*) comportant des recommandations spécifiques à l'intention du gouvernement indonésien. Les notes d'information techniques – il s'agit de documents concis et sélectifs, couvrant des sujets variés (place de l'emploi dans les politiques macroéconomiques et sectorielles, emploi des jeunes et passage de l'école au monde du travail, promotion d'une bonne gouvernance sur le marché du travail, problématique de l'égalité entre hommes et femmes dans la lutte contre la pauvreté, entre autres) – ont servi à la fois de documents de référence pour l'examen de questions et la définition d'orientations décisives pour la lutte contre la pauvreté, et d'éléments de référence pour la rédaction du rapport exhaustif du BIT. Le bureau de l'OIT de Djakarta a mis en œuvre une stratégie de communication active pour participer à un travail de sensibilisation et de promotion du travail décent, composante essentielle de la lutte contre la pauvreté; ce travail s'est appuyé sur les notes d'information techniques et sur le rapport exhaustif mais a également comporté la publication de nombreuses brochures et affiches, d'un agenda sur les SRP ainsi que l'émission d'un timbre commémoratif sur le thème «L'OIT aide l'Indonésie à combattre la pauvreté». Sous l'impulsion de l'équipe des Nations Unies présente sur place, le Bureau participe régulièrement avec les donateurs à des débats sur le travail décent et la réduction de la pauvreté. De bonnes relations de collaboration ont été engagées avec le Bureau de la Banque mondiale en Indonésie. La participation de l'OIT aux SRP a permis à l'Organisation d'établir de fructueuses relations de travail avec le ministère de la Planification, et notamment de participer activement, par la fourniture d'une assistance technique, à la formulation du plan de développement national à moyen terme (sur cinq ans). La version définitive des SRP accordant une place prépondérante à une approche fondée sur le respect des droits et comportant un chapitre sur le droit à l'emploi, on peut supposer que l'aide technique et le travail de sensibilisation de l'OIT ont exercé à cet égard une influence décisive. La SRP a par la suite été intégrée dans le plan de développement national sur cinq ans. D'une manière générale, la participation de l'OIT aux SRP a considérablement accru la visibilité de l'Organisation, qui jouit désormais d'une notoriété sans égale auprès des autres organisations actives dans le domaine du développement en Indonésie ainsi que du ministère de la Planification.
15. La participation active de l'OIT aux SRP a permis au Bureau de disposer d'un point d'ancrage solide pour participer à la mise en œuvre du plan directeur de reconstruction adopté par le gouvernement, suite au tremblement de terre et au tsunami qui ont dévasté la province d'Aceh¹⁰.
16. L'OIT participe depuis trois ans à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté au **Ghana** (GPRS) dans le cadre de son programme pilote en faveur du travail décent dans ce pays. Le dénominateur commun des deux programmes réside, globalement, dans l'appui apporté aux mandants pour qu'ils soient en mesure de planifier leurs activités en accordant davantage d'importance aux nombreuses questions relatives à l'emploi et à la main-d'œuvre. En 2004, un document portant sur le rôle de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté et destiné à permettre d'orienter la révision de la stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana a été élaboré conjointement par l'OIT, le PNUD et le gouvernement du Ghana. Un sommet national sur l'emploi est par ailleurs prévu pour la fin de l'année. Dans les deux cas, l'objectif majeur est de promouvoir le travail décent pour aider le Ghana à renforcer sa compétitivité et sa productivité. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre du programme pilote et suite aux consultations avec les mandants de l'OIT qui ont commencé

¹⁰ Voir document GB.292/16/4, mars 2005.

en 2003, il a été convenu que, pour mener efficacement la lutte contre la pauvreté, il fallait impérativement accroître la productivité et en redistribuer les bénéfices sous forme de salaires et de revenus (on a d'ailleurs reconnu que cet aspect n'était pas suffisamment pris en considération dans la SRP actuellement mise en œuvre). L'Association des employeurs du Ghana et le Congrès des syndicats sont par conséquent convenus de rechercher conjointement les moyens de renforcer la productivité – tant au niveau de l'entreprise et du secteur qu'au niveau national – et de collaborer à l'élaboration d'une politique appropriée en matière de salaires et de revenus. Cette collaboration a débouché sur la réalisation de deux études; la première, menée dans la perspective des travailleurs, porte sur la politique des salaires et des revenus et son lien avec la productivité; la seconde, qui traduit le point de vue des employeurs, porte essentiellement sur les facteurs de productivité au niveau de l'entreprise dans trois sous-secteurs. Ces deux études ont été réunies dans un document commun qui a été publié comme document de travail du BIT. Les mandants ont organisé un forum tripartite pour examiner des questions relatives à la productivité et ont mis cette occasion à profit pour définir l'orientation à donner à la révision de la GPRS. Il importe également de signaler que le ministère de la Main-d'œuvre, de la Jeunesse et de l'Emploi a pu bénéficier des fonds accordés aux pays pauvres très endettés et les affecter au financement des programmes de formation professionnelle. Enfin, le Ghana a promulgué une loi nationale portant création d'un régime national d'assurance santé qui vise à assurer une couverture universelle et est devenu l'une des composantes de la GPRS.

17. La contribution de l'OIT au DSRP élaboré par le gouvernement du **Pakistan** et les activités qui ont guidé son élaboration et sa mise en œuvre se sont articulées autour de trois grands axes: fourniture d'un appui technique au gouvernement, mise en œuvre d'un programme visant à le rendre plus apte à mettre en place et à exécuter son DSRP, et action visant à associer plus étroitement les mandants au processus, en sorte qu'ils puissent mieux exprimer leurs préoccupations et définir leurs priorités. L'appui technique proposé au gouvernement a porté sur l'élaboration du concept de travail décent et son intégration dans le DSRP au titre d'instrument de lutte contre la pauvreté, et s'est concrétisé par l'intégration dans le document de deux chapitres. Le premier définit les grandes lignes d'une politique de l'emploi axée sur le travail décent, l'autre définit les caractéristiques de la pauvreté et fournit des estimations de son incidence et du nombre de travailleurs pauvres. La fourniture d'un encadrement technique a soulevé le problème de la viabilité à long terme de l'action entreprise et mis en évidence la nécessité pour le gouvernement de se doter des capacités techniques qui lui permettront de poursuivre son action de manière autonome. Un programme de renforcement des capacités techniques nécessaires pour élaborer une stratégie de réduction de la pauvreté, exécuté par l'OIT et financé par le PNUD, a été mis en œuvre au sein de la division de la planification. Ce programme a joué un rôle important dans la formulation du plan de développement à moyen terme couvrant la période 2005-2010 ainsi que dans l'affectation de ressources à la création d'emplois. Le troisième volet de l'appui technique et du renforcement des capacités en faveur des DSRP a été la mobilisation tripartite, soit la série d'efforts visant à associer étroitement les travailleurs, les employeurs et le ministère du Travail à la mise en œuvre du processus DSRP. L'OIT a organisé à cet effet des consultations périodiques entre les mandants et le gouvernement sur le thème des DSRP; les mandants ont ainsi été en mesure de formuler clairement leurs priorités soit dans le cadre d'un échange direct, soit par le biais de rapports soumis au gouvernement. Le Bureau s'est quant à lui appuyé sur le résultat de ces consultations pour faire valoir le point de vue des mandants dans ses contributions.

Enseignements à retenir et défis à relever pour l'avenir

18. Depuis la présentation du dernier rapport de fond à la commission, en novembre 2002, le Bureau, soucieux de répondre à certaines demandes précises des bureaux extérieurs et des

partenaires sociaux, a intensifié et approfondi l'action qu'il mène dans le domaine des DSRP. Sa participation aux concertations relatives aux DSRP a permis au BIT de mieux se faire connaître et d'assurer un plus grand retentissement à son action dans plusieurs pays; elle a également aidé les mandants à se doter des moyens qui leur permettront de participer activement au dialogue sur l'action à mener. D'une manière générale, la participation du BIT aux activités menées au niveau national dans le cadre des SRP a permis d'associer plus étroitement les mandants tripartites au processus, d'élargir l'horizon du dialogue par la prise en compte des questions relatives à l'emploi et au marché du travail et de proposer un ensemble de nouvelles orientations ¹¹.

19. La communauté internationale considère les DSRP comme un processus susceptible d'être sans cesse perfectionné. Ainsi, les DSRP de facture plus récente ou de seconde génération s'efforcent de pallier les insuffisances des premiers DSRP et proposent notamment une prise en compte plus systématique des questions d'équité – tel est le cas par exemple en Indonésie et au Cap-Vert – ou des questions relatives à l'emploi – comme l'atteste le DSRP récemment mis au point en Sierra Leone, intitulé *National Programme for Food Security, Job Creation and Good Governance*. De nombreux DSRP plus récents mis en œuvre dans les pays en transition accordent une place plus importante aux questions de protection sociale et s'appuient sur des analyses de la pauvreté qui mettent en évidence la vulnérabilité des personnes à bas revenu, qui peuvent sombrer dans la misère.
20. Il semble par ailleurs que les principaux artisans des DSRP (à savoir les ministères des finances et de la planification) et les donateurs capables de peser sur le processus soient de mieux en mieux disposés envers certaines composantes de l'Agenda pour le travail décent. Le BIT s'est efforcé de tirer parti de cet état d'esprit favorable pour faire valoir le rôle crucial de la croissance de l'emploi dans les stratégies de réduction de la pauvreté, notamment par le biais de politiques axées sur l'essor du secteur privé et la création d'entreprises, la conduite de programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, le renforcement de la productivité et une meilleure gestion de l'économie informelle. D'une manière générale, la participation du BIT aux SRP a contribué à élargir l'éventail des moyens d'action et à affiner l'examen critique dont ils font l'objet.
21. Dans certains pays – notamment au Cambodge, en Ethiopie et en Indonésie – les activités liées aux SRP ont parfois permis de renforcer et d'améliorer les relations de travail entre les mandants, mais également au sein de certains groupes. En Indonésie, par exemple, plusieurs fédérations de syndicats sont convenues de constituer un groupe de travail chargé de mener une réflexion sur la réduction de la pauvreté en vue de proposer un apport commun à l'appui de la mise en œuvre des SRP. Cet objectif atteint, le groupe de travail en question a continué de servir de trait d'union entre les syndicats, s'attachant à resserrer leurs relations de travail et à coordonner le dialogue avec les gouvernements et les institutions financières internationales.
22. Il est essentiel de donner des moyens d'action aux ministères du travail et de renforcer leurs capacités afin d'élargir la portée du dialogue national sur la réduction de la pauvreté. Les DSRP offrent également à l'OIT l'occasion de collaborer avec d'autres instances gouvernementales que les ministères du travail et lui permettent notamment de sensibiliser les ministères des finances et de la planification à la problématique du travail décent. Cette action de sensibilisation a été menée avec succès, notamment au Ghana, en Indonésie, au Népal et au Soudan.

¹¹ Un consultant indépendant a récemment entrepris une évaluation des activités de l'OIT dans le domaine des DSRP. Cette évaluation vise à déterminer l'impact d'un certain nombre de DSRP sous l'angle du travail décent et selon la perspective des mandants et du Bureau.

- 23.** Il convient toutefois de reconnaître également que les DSRP constituent une sorte de «marché» fortement investi sur lequel s'affrontent les conceptions, les programmes et les demandes de ressources des diverses parties prenantes; dans de telles conditions, il n'est pas toujours facile de «vendre» l'Agenda pour le travail décent. Pour y parvenir, il faut que les équipes des bureaux extérieurs adoptent une approche offensive, mobilisent les mandants et étayent leur action par des analyses techniques et stratégiques rigoureuses. Il importe également de pouvoir compter sur une stratégie de communication efficace, qui permette d'établir des alliances avec des organisations partageant les aspirations de l'OIT (y compris les institutions universitaires et les organisations de la société civile), en vue de faciliter la mise en œuvre de certaines composantes de l'Agenda pour le travail décent. Le manuel sur les DSRP, le guide de sensibilisation qui l'accompagne et le dossier d'information du BIT sur le travail décent et les objectifs du Millénaire¹² pour le développement permettent d'encadrer cette mise en œuvre. Par ailleurs, une forte volonté politique est perceptible dans l'engagement pris par les chefs d'Etat au Sommet mondial de New York de placer le plein emploi, l'emploi productif et le travail décent au cœur de leurs stratégies nationales de développement, notamment celles qui visent à réduire la pauvreté¹³.
- 24.** Pour parvenir à une efficacité maximale, il importe que les contributions s'échelonnent sur toute la durée du cycle qui va de l'élaboration de la stratégie à son évaluation critique, en passant par un suivi minutieux. Dans la mesure où il relève de l'initiative nationale, le processus DSRP n'est pas assujéti à des délais, pas plus que le dialogue dont il fait l'objet n'est soumis à des échéances fixes. C'est à mi-parcours que l'OIT peut récolter les fruits de ses efforts et constater que l'orientation des politiques et l'affectation des ressources s'alignent sur les objectifs du travail décent; mais cela implique, d'une part, que l'on ait une idée précise des domaines dans lesquels l'OIT peut apporter une contribution véritablement déterminante; d'autre part, que l'on puisse établir des synergies entre les programmes mis en œuvre par l'OIT dans certains pays et établir un lien entre ces programmes et les grands axes de l'action publique.
- 25.** Les exemples de liens établis par l'OIT avec d'autres activités en cours ne manquent pas. En Indonésie, par exemple, l'Organisation a associé le travail sur les DSRP à la lutte contre le travail des enfants; au Mali, l'action menée par l'OIT pour appuyer la mise en place d'un programme national d'emploi a véritablement inspiré l'élaboration du DSRP, ce dernier étant l'un des rares à traiter l'emploi non plus comme un résultat, mais comme un facteur de la croissance. Un tel résultat est le fruit de l'engagement actif des mandants et du personnel du BIT dans les mécanismes de participation.
- 26.** Parallèlement à l'instauration de synergies entre les activités en cours de l'OIT et l'action menée autour des SRP, il est également précieux de déterminer de quelle manière l'Agenda pour le travail décent peut contribuer à accroître l'impact de certaines stratégies sectorielles et de certains programmes de dépenses publiques. L'un des principaux volets du DSRP du Ghana, par exemple, vise à développer le secteur privé et à renforcer à cet effet les infrastructures nécessaires. Pour l'heure, en effet, les politiques publiques d'achat ne parviennent pas à tirer parti des immenses possibilités qu'offrent les investissements dans l'infrastructure en termes de création d'emplois et de revenus dans les zones déshéritées, pas plus qu'elles n'adoptent la pratique, qui a pourtant fait ses preuves au Ghana, consistant à faire figurer dans les dossiers d'appels d'offres des dispositions spécifiques sur les conditions d'emploi et les droits des travailleurs. Une note d'orientation

¹² Ce dossier figure sur le site: <http://www.ilo.org/public/french/bureau/integration/poverty> (sous Instruments et Publications).

¹³ Document final du Sommet mondial de 2005, 20 sept. 2005, Assemblée générale des Nations Unies, A/60/L.1.

rédigée pour remédier à cette situation fournit des orientations sur les modifications à apporter aux règles et procédures d'adjudication, sur le renforcement des capacités dans les institutions concernées ainsi que sur l'amélioration de l'accès à l'information, l'objectif étant de veiller à ce que les droits des travailleurs, notamment les normes fondamentales du travail, soient dûment pris en compte dans les décisions relatives à l'octroi des contrats en matière d'infrastructure.

27. D'une manière générale, on a pu constater que la participation aux DSRP gagnait en cohérence et en consistance lorsque l'OIT parvenait à faire figurer l'action relative aux DSRP dans un plan d'action annuel et à mobiliser le personnel (du terrain et du siège) et les ressources financières nécessaires (l'exemple de l'Indonésie et de l'Éthiopie est à cet égard très révélateur). Il en résulte que l'action menée par l'OIT autour des DSRP devrait contribuer à orienter la mise au point des programmes nationaux en faveur du travail décent. Les échanges d'expériences entre pays ou entre régions se sont révélés extrêmement précieux pour tirer le meilleur parti de ressources humaines et financières limitées.
28. Compte tenu du rôle décisif des SRP qui, dans de nombreux pays, constituent le cadre de référence tant pour l'élaboration des politiques que pour l'allocation des ressources, il conviendrait, lors de l'élaboration des programmes nationaux en faveur du travail décent, de faire de l'intégration de l'Agenda pour le travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté un objectif résolument prioritaire. L'expérience acquise dans le cadre de la participation du BIT aux SRP – notamment l'approche adoptée pour renforcer les moyens d'action des partenaires tripartites, les moyens pratiques mis en œuvre pour permettre aux bureaux de l'OIT de mener des analyses et des dialogues au plan national et la stratégie de communication mise au point pour lui permettre d'élargir la portée de son action – joue un rôle décisif pour l'élaboration des programmes nationaux en faveur du travail décent. Il conviendrait, dès le départ, de prévoir et de faciliter la mise en place de synergies entre les diverses composantes techniques des programmes et d'intégrer les objectifs des projets dans les plans directeurs de lutte contre la pauvreté.
29. L'examen critique auquel sont actuellement soumis les SRP et les OMD, le consensus qui s'est dégagé à propos de la nécessité de les axer davantage sur des thématiques comme la croissance, l'équité et l'emploi, et les résultats positifs de l'action menée par l'OIT au niveau national sont autant de facteurs qui incitent les mandants à solliciter encore davantage l'aide de l'Organisation pour la mise en œuvre des SRP. Les donateurs sont conscients de cette nécessité, ce qui explique que l'OIT reçoive actuellement des fonds de coopération technique de la part des gouvernements des Pays-Bas, du Danemark et du Royaume-Uni pour son action dans le domaine des DSRP. Le dernier examen annuel de l'accord-cadre de partenariat entre le DFID et l'OIT publié par le ministère du Développement international du Royaume-Uni, par exemple, souligne les excellents résultats de l'action menée par l'OIT à l'appui du processus SRP en la comparant avantageusement à celle d'autres institutions spécialisées des Nations Unies. On peut logiquement en conclure que l'aide précieuse du BIT dans le domaine des SRP va être de plus en plus largement sollicitée. Pour être en mesure de renforcer ces activités et d'en accroître la portée, il importe de tenir dûment compte du fait que les capacités institutionnelles sont actuellement sollicitées à l'excès, et de compléter les ressources inscrites au budget ordinaire par de nouveaux fonds de coopération technique affectés spécifiquement aux SRP.
30. L'OIT a pu tirer de son action de précieux enseignements et dispose désormais d'une approche et d'une méthode de travail solides pour orienter son action dans le domaine des DSRP. L'OIT continuera de fonder son action sur le renforcement des capacités des mandants et sur l'exploitation de toutes les possibilités ouvertes par le dialogue sur la pauvreté; l'Organisation devra intensifier son action et s'attacher notamment à contribuer

aux évaluations des DSRP conduites à l'échelon mondial et au niveau national, à orienter les choix budgétaires, à plaider en faveur d'une stratégie de croissance fondée sur l'emploi et de la prise en compte des droits de groupes parfois laissés pour compte, comme les travailleurs agricoles, les migrants ainsi que les populations autochtones et tribales.

- 31.** Si elle veut être en mesure de consolider le dialogue avec ses interlocuteurs en matière de développement, notamment les institutions financières, de continuer de participer au processus des Bilans communs de pays (UNDAF/CCA) et de renforcer le soutien proposé aux pays, il importe que l'OIT continue d'encadrer la participation des mandants au processus SRP en renforçant les mécanismes de dialogue social. Il convient également de mener une analyse plus poussée des liens entre les politiques macroéconomiques, l'emploi et la lutte contre la pauvreté; de proposer de nouvelles orientations concernant l'intégration des normes et des droits dans les SRP; d'élaborer des stratégies globales de protection sociale qui tiennent compte des ressources budgétaires dans les SRP; d'accorder une place plus importante aux indicateurs de suivi et aux moyens d'intégrer les objectifs du travail décent dans le processus. Il conviendra également, dans le cadre des PPTD, d'élaborer avec les mandants des stratégies de sensibilisation et de mobilisation répondant mieux aux spécificités nationales et aptes à toucher un large public – experts, parlementaires, donateurs et organisations de la société civile, entre autres.
- 32.** La Commission de l'emploi et de la politique sociale est invitée à formuler des commentaires sur le présent document et à proposer des orientations concernant la participation future du BIT aux SRP.

Genève, le 29 septembre 2005.

Document soumis pour discussion et orientation.