

# **Les syndicats et les stratégies de réduction de la pauvreté**

**Education ouvrière 2004/1-2  
Numéro 134-135**



# Sommaire

<b>Editorial</b>	<b>V</b>
<i>Les syndicats et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté</i> , par Claude Kwaku Akpokavie	1
<i>République centrafricaine: allègement de la dette en attente, travailleurs à bout</i> , par Ramon Vivanco et Isabelle Hoferlin	11
<i>Dans le même ton: l'expérience nigérienne des DSRP</i> , par Soumaila Mamadou	17
<i>Les DSRP africains – les syndicats dialoguent avec la Banque mondiale et le FMI</i> , par Mohammed Mwamadzingo	21
<i>Les syndicats du Kirghizistan et la réduction de la pauvreté</i> , par Svetlana F. Semyonova	29
<i>Pauvreté et réforme au royaume magique: le DSRP népalais</i> , par Robert Kylvoh	35
<i>Ghana: participation prudente des syndicats</i> , par Anthony Baah	49
<i>Les syndicats et les DSRP: une analyse de la Banque mondiale</i> , par Lawrence Egulu	55
<i>La difficile participation des syndicats au Cambodge</i> , par Raghwan Raghwan	59
<i>Ajustement structurel et réduction de la pauvreté en Afrique</i> , par Kamran Kousari	63
<i>Une croissance en faveur des pauvres: relations et politiques</i> , par Rizwanul Islam	69
<i>Inde: une lueur d'espoir pour les rescapées de la pauvreté</i> , par Luc Demaret	83
<i>Egalité et réduction de la pauvreté</i> , par Rolph van der Hoeven	91
<i>Droits syndicaux – un facteur de concurrence?</i> , par David Kucera	99
<i>Tirer profit des pauvres: privatisation et réduction de la pauvreté</i> , par Mike Waghorne et Wendy Caird	105
<i>Le dialogue social pour la réduction de la pauvreté – l'OIT ouvre la voie</i> , par Giuseppe Casale	111
<i>Une politique de salaires minima peut-elle réduire la pauvreté?</i> , par Catherine Saget	121



## Editorial

Il y a cinq ans, les deux institutions de Bretton Woods (le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale) déclaraient que la réduction de la pauvreté allait désormais devenir la finalité de leur mission. Il était grand temps. Cette démarche était en réalité une réponse aux critiques acerbes (et souvent justifiées) émises jusque-là à l'encontre de leurs politiques, notamment de leurs programmes d'ajustement structurel. Non seulement parce que ces programmes n'ont pas conduit à la croissance ou même à la fin de la stagnation économiques, mais surtout parce que, en réalité, ils ont aggravé les conditions d'existence de la population dans les pays en développement qu'ils étaient censés secourir. Au lieu de diminuer, la pauvreté a gagné du terrain.

Les principales causes de l'échec des programmes d'ajustement résident dans le fait que, d'une part, leur préparation s'est faite sans la moindre consultation des représentants de la société où ils devaient être appliqués et, d'autre part, qu'ils imposaient des conditions sévères aux gouvernements qui devaient les mener à bien. Le libéralisme économique était le principal ingrédient de cette recette. La dimension sociale du changement était absente. Et les droits des travailleurs étaient réduits au rang de «rigidités» qu'il fallait surmonter. Il est vrai que les crises économiques et la nécessité d'intervention des institutions financières internationales avaient souvent été provoquées par une gestion catastrophique des affaires de l'Etat, quand il ne s'agissait simplement de corruption.

Il reste que les recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT) ont été poliment ignorées puisque les deux institutions financières internationales (IFI) estimaient que les réformes du droit du travail entraient aussi dans le champ de leurs attributions.

Aujourd'hui, les choses semblent avoir changé. Mais ont-elles changé réellement? Certes, les nouveaux documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ont réorienté, au moins sur le papier, l'objectif déclaré des programmes d'aide aux pays en développement. La lutte contre la pauvreté est à présent l'objectif déclaré. Et les DSRP, qui conditionnent dorénavant l'octroi de prêts à des taux préférentiels et l'allègement de la dette des pays à faible revenu, sont censés être la «propriété» des pays concernés, viser des résultats concrets et constituer l'aboutissement d'un processus de participation au niveau national.

Aujourd'hui, sur les 81 pays éligibles à un DSRP, 52 ont achevé la rédaction de leurs DSRP complets ou intérimaires. Force est de constater cependant que la participation syndicale à ce travail d'élaboration a été variable.

Dans le présent numéro d'*Education ouvrière*, les auteurs examinent la nature et la qualité du processus participatif et évaluent l'implication syndicale dans l'élaboration du contenu des DSRP officiels. Les obstacles restent nombreux. D'après les propres conclusions de la Banque mondiale, les syndicats n'ont pas été systématiquement consultés; ils ont même été totalement exclus dans certains pays; et, bien souvent, leur implication n'a pratiquement pas dépassé le stade de la formulation des DSRP. En outre, le fait que certains gouvernements répressifs conçoivent la liberté syndicale comme une notion à combattre n'est certainement pas favorable à une consultation réelle des organisations de travailleurs. On pourrait aussi regretter que les ministères des Affaires sociales ou les ministères du Travail n'aient joué qu'un rôle mineur, pour peu qu'ils aient été consultés, dans la conception des stratégies de lutte contre la pauvreté qui s'avère demeurer du ressort exclusif des ministères des Finances.

Il ne fait aucun doute que, en l'absence d'un véritable débat avec les représentants des travailleurs (et ceux des employeurs), les chances d'aboutir aux résultats politiques escomptés sont faibles. Ne serait-ce que parce que les syndicats, en tant qu'acteurs clés sur la scène économique, sociale et politique, auront un rôle déterminant à jouer dans la mise en œuvre de la stratégie. Or, il semble que cette réalité soit passée inaperçue. Rien d'étonnant donc à ce que beaucoup des DSRP actuels n'insistent pas comme ils le devraient sur l'évolution du marché de l'emploi et semblent se concentrer sur des programmes de privatisation et de réformes à la baisse du droit du travail généralement défavorables aux droits des travailleurs. Chassez le naturel...?

Les choses doivent changer. Et elles peuvent changer. Les auteurs du présent numéro d'*Education ouvrière* ne se sont pas limités à identifier les lacunes existantes du processus d'élaboration des DSRP. Ils soulignent unanimement que les gouvernements des pays en développement sont tout à fait capables de prendre des options politiques qui reflètent réellement leurs priorités nationales respectives – y compris en matière de stratégies pour l'emploi, de protection sociale, d'amélioration de la santé et d'éducation pour tous.

Le mouvement syndical ne doit donc pas relâcher ses efforts. Il doit continuer à exercer son influence sur le processus. Son rôle est essentiel pour l'avenir des pays et des sociétés concernés, pour l'avenir des travailleurs qu'il représente ainsi que pour celui de ceux qui sont encore privés de représentation. De nouvelles propositions ont été faites pour renforcer le rôle du mouvement syndical, améliorer sa capacité à traiter les questions de plus en plus complexes qui lui sont soumises et proposer des options politiques détaillées. Les institutions financières internationales feraient bien d'y prêter attention et d'y consacrer des ressources. L'OIT encourage les gouvernements à consulter sérieusement les partenaires sociaux, et le Bureau des activités pour les travailleurs du BIT s'est engagé à apporter un soutien au renforcement des capacités des syndicats qui préparent leur contribution au processus.

En tout état de cause, les choses doivent être claires pour les IFI et les gouvernements concernés: la crédibilité des DSRP, et par conséquent l'engagement continu du mouvement syndical à en faire pleinement partie, dépendra de la véritable prise en charge du processus par le pays concerné et de la participation de la société civile (les deux éléments censés

distinguer les DSRP des programmes d'ajustement structurel actuellement décriés). En fait, les DSRP doivent rester fidèles à leurs objectifs initiaux. Ce n'est pas trop en demander, semble-t-il. Pourtant, cela exigera une sérieuse mise au point à Washington, siège des institutions financières internationales, et, sur le terrain, un engagement renouvelé envers le dialogue social.

*Jim Baker*  
*Directeur*  
*Bureau des activités pour les travailleurs*  
*BIT*

---



# Les syndicats et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté

*Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ne sont-ils qu'une pure «reformulation» des politiques néolibérales précédentes? Cette perspective est selon toute vraisemblance corroborée par un grand nombre d'expériences nationales décrites dans cette publication d'Education ouvrière. Les syndicats doivent s'engager activement de manière à garantir que la résorption de la pauvreté favorise réellement les pauvres.*

---

Claude Kwaku Akpokavie

Bureau des activités pour les travailleurs

BIT

---

En 1999, les institutions de Bretton Woods ont adopté les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) comme le fondement de tout modèle d'aide concessionnelle et d'allègement de la dette pour les pays à faible revenu. A ce jour, quelque 52 pays ont formulé des DSRP provisoires ou complets qui présentent des programmes macroéconomiques et sociaux pour réduire la pauvreté. A cet égard, les DSRP sont devenus le cadre principal des stratégies de développement durable au niveau national.

Selon la Banque mondiale et le FMI, les DSRP sont censés être guidés par le principe de responsabilité et de maîtrise des projets grâce à un processus participatif dans lequel la société civile est impliquée. Ils doivent être axés sur les résultats, avoir une action étendue, être orientés sur le partenariat, et inclure une planification à long terme. C'est dans ce contexte que les syndicats, ainsi qu'une série d'organisations et d'institutions de la société civile, se sont engagés dans le processus des DSRP dans les pays à faible revenu. Cet article de synthèse a pour objectif de situer la spécificité des DSRP au sein de l'évolution historique des politiques de développement, d'établir une évaluation générale de la participation des syndicats dans les

stratégies de réduction de la pauvreté et de discerner un certain nombre de leçons tirées de cette participation.

## Le retour des pauvres

On ne peut isoler les DSRP des évolutions historiques et de la continuité de la politique de développement dominante. L'approche des DSRP intègre en effet de diverses manières des leçons tirées des stratégies de développement précédentes et, théoriquement du moins, elle tente de résoudre les limitations et faiblesses de certains anciens choix de politique de développement. Schématiquement, on distingue trois phases de définition dans la politique de développement – la phase de modernisation des années cinquante et soixante; la période des politiques fondées sur les besoins essentiels des années soixante-dix; et la période du Consensus de Washington des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Le défi de la reconstruction après la seconde guerre mondiale a mené au principe théorique qui devait être appliqué aux pays en développement. Les théories de modernisation qui dominaient une grande partie de la politique de développement dans les années cinquante et soixante ont mis l'ac-

cent sur la croissance économique à l'intérieur d'un cadre politique plus vaste comprenant un rôle interventionniste du gouvernement et une approche dualiste du développement en termes de stades d'évolution de la société traditionnelle vers une société moderne de consommation. Le développement était par conséquent un processus de modernisation et d'industrialisation et il fallait remédier au problème de la pauvreté grâce à l'effet d'entraînement de la croissance économique et de la diffusion des valeurs de la modernisation.

Les limites et contradictions de la logique de la modernisation associées à la critique des théories de la dépendance (qui expliquaient le sous-développement par l'exploitation du Sud par le Nord) ont ouvert la voie vers un consensus plus général sur les relations entre la croissance économique et la répartition. La pauvreté s'est alors trouvée au centre de l'élaboration de politiques de développement et les stratégies de développement se sont davantage orientées vers la satisfaction des besoins essentiels de la population.

## **Besoins essentiels: deux écoles**

Deux écoles émergeaient alors vers la moitié des années soixante-dix. Le premier courant, dirigé par l'Organisation internationale du Travail (OIT), visait à aborder la problématique du développement par le biais de la création d'emplois, de la réduction de la pauvreté et de politiques actives de répartition aux niveaux national et international. Le deuxième courant, en revanche, était conduit par la Banque mondiale et cherchait à aborder le développement en satisfaisant les besoins essentiels, mais dans le cadre de la doctrine de l'interdépendance, en mettant l'accent sur les relations entre «sécurité nationale» et développement.

Cette stratégie contre la pauvreté s'efforçait également de corriger ce qui était perçu comme une «distorsion urbaine» dans la politique de développement, à savoir: la préférence pour le protectionnisme des industries de substitution aux importations. Selon ce courant, les syndicats

étaient les bénéficiaires de ces privilèges qui, s'ils étaient éliminés, réduiraient les disparités entre les régions urbaines et rurales. Les privilèges du travailleur urbain (telles que les politiques de nourriture à bon marché et des lois strictes du travail) devaient être supprimés et la meilleure façon de traiter la pauvreté rurale était d'intégrer les pauvres des campagnes dans le marché mondial. Ces questions préfiguraient les débats politiques des années quatre-vingt. Malgré les divergences entre les deux courants, on peut conclure que la période des besoins essentiels a vu les pauvres émerger au centre de préoccupation de la politique de développement.

Cette période fut toutefois de courte durée, car en 1980 le consensus dominant s'éloignait des besoins essentiels pour se tourner vers une approche libérale basée sur le marché. Les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel qui suivirent commencèrent à s'intéresser aux défaillances gouvernementales, à l'obtention de prix justes et à la création d'un environnement qui permette un fonctionnement efficace du marché (mondial). Avec la fin de la guerre froide et l'essor de la mondialisation, ces politiques ont été concrétisées par le Consensus de Washington, fondé sur la discipline fiscale, une réorganisation des dépenses publiques pour la croissance, la déréglementation, les privatisations et la libéralisation du commerce, des taux d'échange, des régimes et des prix et de l'investissement étranger direct. A cette période, il fallait arriver au développement par un retour aux disciplines du Consensus de Washington et il fallait résoudre le problème de la pauvreté avec des mécanismes de relance par le haut ainsi que des mesures pour atténuer les conséquences sociales de l'ajustement.

## **De l'ajustement structurel aux DSRP**

Les structures économiques et sociopolitiques aux niveaux national et international déterminent les changements et les tournants dans la politique de développement. En 1999, ces déterminants structu-

rels signalaient un besoin de changer la direction de la politique. Les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods avaient peu d'impact sur la pauvreté et les inégalités qui sévissaient dans le monde; dès lors, les institutions financières internationales (IFI) subirent une pression croissante pour intensifier l'impact de l'aide et des prêts sur la pauvreté. Leurs propres recherches indiquaient d'ailleurs qu'une approche approfondie de la réduction de la pauvreté était indispensable. L'émergence d'une société civile internationale qui critiquait ouvertement les politiques néolibérales dominantes des IFI aggravait la crise de légitimité de la Banque mondiale et du FMI. La période des ajustements structurels avait elle-même été sévèrement critiquée pour avoir imposé des politiques toutes faites à certains pays sans même leur demander leur avis. De plus, la fin de la guerre froide avait créé un climat pour une évaluation plus objective des politiques économiques soutenues par les IFI. Ces différents facteurs, qui s'étaient accumulés en particulier au cours des années quatre-vingt-dix, ont mené à l'adoption des DSRP par les institutions de Bretton Woods en 1999.

Les DSRP marquent par conséquent le retour de la pauvreté au cœur des préoccupations de la politique dominante de développement. Ils représentent cependant un autre tournant dans les stratégies dominantes de développement: la reconnaissance du fait qu'aucun paradigme politique n'est éternel et qu'il n'existe donc pas de garanties pour un engagement à moyen ou à long terme dans l'approche des DSRP. Ces modèles inconstants de la politique dominante de développement partagent néanmoins un élément commun, à savoir la croissance économique en tant que stratégie centrale pour le développement et la réduction de la pauvreté. La persistance de la pauvreté extrême pendant des décennies illustre les limites de la croissance pour traiter de la réduction de la pauvreté et souligne également le besoin de stratégies de développement intégrées qui s'attaquent aux racines structurelles de la pauvreté.

## La participation syndicale aux DSRP

Les DSRP ont mis les syndicats en présence d'au moins trois types de difficultés. La participation au processus, l'assurance de stratégies visant réellement les pauvres et, surtout, les résultats en matière de réduction de la pauvreté. Pendant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les syndicats ont formellement condamné les accords officieux entre les ministères des Finances et les institutions de Bretton Woods qui se sont effectués sans négociation ni consultations. Lors du lancement des DSRP, les syndicats ont pourtant généralement réservé un accueil favorable à ce nouvel engagement pour les pauvres des institutions de Bretton Woods et ils ont considéré le processus participatif comme le moyen d'assurer des réformes dans la politique socio-économique nationale. Cependant, comme le démontrent amplement les différentes études de pays présentées dans ce numéro d'*Education ouvrière*, l'expérience de la participation des syndicats aux DSRP a été très nuancée.

Suite aux expériences antérieures avec les gouvernements et les institutions de Bretton Woods, certains syndicats se sont montrés sceptiques quant à l'utilité même de la participation au processus. Dans certains pays, le manque de transparence les a forcés à se montrer prudents pour éviter de légitimer des résultats défavorables ou d'engager des ressources réduites dans un processus dont le résultat était incertain. De nombreux autres syndicats ont résolument choisi de participer et se sont retrouvés face à plusieurs difficultés qui ont compromis la qualité du processus participatif. Ces difficultés vont de la marginalisation des syndicats affichée délibérément par les gouvernements à la participation syndicale superficielle, sans oublier l'incapacité des syndicats eux-mêmes à s'engager. Ces «défauts dans la participation», qu'il faut toujours corriger pour réellement mettre les DSRP entre les mains des pays, sont en outre aggravés par plusieurs autres facteurs.

Tout d'abord, la tendance des gouvernements à exclure le cadre macroéconomique des DSRP du processus participatif, ce

qui diminue clairement la crédibilité du processus participatif et le réduit à un mécanisme d'évaluation de la pauvreté et de canalisation des ressources vers des groupes ou des secteurs cibles. D'aucuns ont soutenu à juste titre que le processus des DSRP contient de nombreuses innovations par rapport à la période des ajustements structurels, notamment le renforcement de la responsabilité et de la maîtrise des pays et un processus participatif général qui intègre les pauvres. Cependant, lorsque l'on se demande si les DSRP représentent un réel changement dans les stratégies de développement, il est important de discerner les politiques déterminantes qui guident les stratégies de réduction de la pauvreté. A ce propos, la nature du cadre macroéconomique des DSRP et les conditionnalités liées à l'aide et à l'allègement de la dette constituent les indicateurs déterminants de la nature réelle des DSRP. Les faits semblent donc indiquer que, sans un changement radical du cadre macroéconomique fondamental des DSRP et si celui-ci n'est pas intégré dans le processus participatif, la crédibilité même des DSRP sera ébranlée.

### Une appropriation en demi-teinte

La responsabilité et la maîtrise des pays posent une deuxième difficulté dans le processus participatif. Alors que cette théorie pourrait être considérée comme révolutionnaire, la pratique a démontré que les gouvernements ont tendance à garder à l'esprit lors de la formulation des DSRP le fait que les institutions de Bretton Woods doivent les approuver. Par conséquent, les DSRP ne représentent au mieux qu'un effort de collaboration plus soutenu entre les gouvernements et le FMI ou, pire encore, des «répliques tropicalisées» de ce que le FMI attend des gouvernements. Les DSRP manquent ainsi souvent de la flexibilité nécessaire pour répondre aux spécificités locales. En outre, les conditionnalités et l'exclusion des politiques macroéconomiques dans le processus participatif ont davantage compromis le principe de responsabi-

lité et de maîtrise des pays. Par conséquent, les stratégies de réduction de la pauvreté manquent de l'audace nécessaire pour faire face aux origines de la pauvreté.

La période qui a suivi la phase de formulation des DSRP a représenté un troisième domaine problématique étant donné que la participation des syndicats et des organisations de la société civile a été particulièrement limitée. Dans de nombreux cas, cela s'est produit parce que les gouvernements ont essayé de limiter le processus participatif à la phase de formulation. Cependant, la performance institutionnelle médiocre et les ressources peu abondantes ont également compliqué la participation de nombreux syndicats au contrôle et à l'évaluation des DSRP. Dans certains pays, les syndicats ont toutefois réussi à travailler en coalition plus large avec d'autres organisations pour contrôler les DSRP. Ce travail implique de nouvelles exigences pour les syndicats alors qu'ils commencent à développer des indicateurs pour mesurer les résultats et tentent d'exercer un certain contrôle sur le budget de l'Etat. Il reste que l'accès à des informations gouvernementales détaillées et à jour continue de poser un grave problème.

Malgré les obstacles énumérés ci-dessus, la mise en place d'un processus participatif offre de nouvelles possibilités d'engagement jusqu'ici inexistantes: l'engagement des gouvernements, mais aussi, de plus en plus, l'engagement des représentants du FMI dans les pays concernés. Le processus participatif offre aussi différentes possibilités pour aborder les problèmes généraux des politiques socio-économiques que les syndicats ont toujours préconisées. Il offre de plus des occasions de construire des alliances entre des organisations progressistes qui travaillent sur la réduction de la pauvreté. Enfin, il donne l'opportunité de viser une institutionnalisation plus générale du dialogue social sur des politiques socio-économiques.

## Les problèmes de contenu

Durant les premières phases des DSRP, les problèmes entourant la participation ont pris une grande importance pour les syndicats, mais au cours de la formulation des DSRP le contenu de ceux-ci est devenu le problème majeur. Plusieurs problèmes politiques concernant le contenu des DSRP ont particulièrement préoccupé les syndicats.

Un premier domaine important concernait le cadre macroéconomique sous-jacent des DSRP. Un problème primordial à ce niveau est de savoir si les politiques macroéconomiques poursuivies dans les DSRP diffèrent de manière significative des politiques précédentes de stabilisation et d'ajustement structurel. Etant donné la critique syndicale des programmes d'ajustement structurel du passé, la réponse à cette question semble être un test de la crédibilité de l'approche des DSRP. Il est cependant encore un peu trop tôt pour porter un jugement définitif dans certains pays. Mais là où les DSRP sont mis en œuvre, il est de plus en plus clair que leurs aspects macroéconomiques puisent dans les principes de base des programmes d'ajustement structurel. Cette conclusion, qui est reprise dans l'article de Kamran Kousari (voir en page 63), diminue la crédibilité du processus des DSRP et les résultats attendus sur la pauvreté.

Un autre domaine de préoccupation pour les syndicats est la tendance des DSRP à se soucier de la croissance économique et pas suffisamment des questions d'équité. Si l'on accepte généralement que les niveaux de croissance soutenue et durable jouent un rôle clé dans la réduction de la pauvreté, il est également reconnu que cela n'est pas suffisant. Toute une série d'autres facteurs entrent en jeu. Un premier facteur concerne la «qualité» même de la croissance en termes de réduction de la pauvreté. À cet égard, les problèmes relevés par Rizwanul Islam (voir en page 69) sur le plan du modèle, de la source et de la distribution de la croissance sont cruciaux si on veut que la croissance soit dirigée vers la réduction de la pauvreté. Un deuxième groupe de fac-

teurs est lié à la question de l'égalité. Il est clairement démontré ci-dessous par Rolf van der Hoeven (voir en page 91) que l'égalité est importante par rapport à l'accélération de la réduction de la pauvreté, mais également pour générer des niveaux plus élevés de croissance économique. Donc, des questions structurelles telles que la réforme agraire, les chances égales et l'accès à des ressources productives doivent être abordés dans les stratégies de réduction de la pauvreté. La question du genre est importante dans ce domaine. Depuis des années, la féminisation de la pauvreté pose le problème crucial de la façon dont les DSRP abordent le sujet du genre.

Un troisième domaine de préoccupation pour les syndicats est en relation avec le manque général d'intégration des problèmes du marché de l'emploi et du travail dans les DSRP. Cela reflétait d'un côté un des points faibles fondamentaux de l'approche des DSRP car les institutions de Bretton Woods elles-mêmes ont donné une importance très limitée au rôle de l'emploi dans la réduction de la pauvreté. D'autre part, cet élément est également le reflet de la participation limitée des syndicats aux DSRP dans le passé. Néanmoins, avec l'engagement croissant des syndicats et de l'OIT dans ces processus, cette préoccupation est peu à peu abordée.

Une quatrième question politique pour les syndicats concerne les relations entre les droits et la réduction de la pauvreté. Un processus participatif positif implique nécessairement le respect total de la liberté syndicale. Dans les pays où l'État exerce un contrôle sur les syndicats et les autres organisations de la société civile, le processus participatif des DSRP est avant tout une façade. La résistance à une approche basée sur les droits a souvent été justifiée par l'impact prétendument négatif qu'aurait l'exercice des droits syndicaux sur les avantages comparatifs des pays en développement en matière de compétitivité et d'attrait de l'investissement étranger direct. David Kucera (voir en page 99) rejette vigoureusement, dans sa contribution, ces appréhensions dont il démontre qu'elles ne sont pas fondées

Qu'on ne s'y trompe pas, le fait que l'exercice des droits de l'homme, et en particulier de la liberté syndicale, donne une voix aux pauvres et aux sans-défense n'est certainement pas étranger à l'opposition manifestée dans certains milieux par rapport à une approche du développement fondée sur le droit.

Cette question est importante parce que la politique de développement n'est pas neutre, elle est le résultat d'une interaction entre des acteurs internes et externes inégaux. La liberté syndicale, par exemple, renforce le côté des pauvres dans cette interaction entre acteurs inégaux. Les pauvres, qui étaient des objets de l'élaboration des politiques de développement, deviennent grâce à l'organisation et à l'action collective des acteurs qui interviennent dans la mise en forme du programme de développement. De là la stratégie délibérée de certains secteurs pour combattre la liberté syndicale.

Un nombre croissant de documents indique l'impact neutre ou positif du respect des droits dans la réduction de la pauvreté, mais ceux-ci ne peuvent être étudiés dans cet article<sup>1</sup>. Il est toutefois important de souligner que, au-delà des conventions fondamentales, toutes les autres conventions de l'OIT concernent aussi la réduction de la pauvreté. Certaines d'entre elles sont spécifiquement liées aux DSRP et comprennent des conventions liées à l'emploi: la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975; les conventions sur la politique sociale et le dialogue social – la convention (n° 117) sur la politique sociale, 1962, la convention (n° 144) sur les consultations tripartites, 1976; les conventions sur la protection sociale – la convention (n° 102) sur la sécurité sociale, 1952, la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 – la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000; les instruments de l'économie sociale tels que la recommandation (n° 193) concernant la promotion des coopératives,

2002, et les instruments visant des groupes spécifiques tels que les peuples indigènes et tribaux et les travailleurs étrangers.

Il est toutefois important de faire remarquer dans le débat sur les droits et la réduction de la pauvreté que les droits de l'homme sont avant tout des droits inaliénables qui doivent être appliqués tels quels. Tout avantage socio-économique tiré du respect du droit devrait par conséquent être considéré comme le bienfait inattendu d'une obligation fondamentale placée sur les Etats et sur d'autres acteurs. Les arguments économiques en faveur de l'application des droits ne doivent donc pas détruire ou interférer avec les droits de l'homme ou modifier leur nature, c'est-à-dire qu'ils doivent protéger et promouvoir la dignité humaine et la justice sociale.

Un cinquième domaine de préoccupation pour les syndicats dans les DSRP est la série de problèmes traditionnels auxquels ils sont confrontés quotidiennement. La persistance des politiques néolibérales, notamment des privatisations incontrôlées, en est une illustration. Les conditionnalités qui font toujours partie intégrante de l'allègement de la dette et des prêts concessionnels ont conduit à la poursuite des privatisations des services publics essentiels sans qu'ait été analysé leur impact sur les pauvres. Cela, ajouté aux négociations des services de l'Organisation mondiale du commerce, soulève des questions fondamentales sur l'accès des plus pauvres aux services publics essentiels, comme l'eau par exemple. Cette préoccupation est mise en lumière dans l'article de Mike Waghorne et Wendy Caird (voir en page 105) qui attirent l'attention sur le «grand écart» que font faire certains DSRP qui tentent de réduire la pauvreté avec des politiques macro-économiques qui torpillent cette ambition. Un autre domaine traditionnel de l'action syndicale était bien entendu lié aux politiques des salaires et des revenus. L'article de Catherine Saget (voir en page 121) met en évidence le potentiel et les limites des salaires minima dans la réduction de la pauvreté. La flexibilité du marché du travail relève toujours du programme poursuivi agressivement dans certaines régions

par les IFI. Ici encore, son impact social et la compatibilité avec les objectifs des DSRP soulève des questions. La méthode d'élargissement des processus de dialogue social traditionnel dans un pays de façon à institutionnaliser progressivement le dialogue social sur la politique socio-économique dans son ensemble était un autre sujet intéressant pour les syndicats. L'article de Giuseppe Casale (voir en page 111) démontre la contribution de l'OIT à ce processus. Les syndicats observent également les questions de la réforme des pensions et des réformes des services publics, qui sont toutes les deux des politiques en cours d'application.

Cette vue d'ensemble de la préoccupation des syndicats quant au contenu des DSRP met en lumière le fait que, pour que les DSRP réduisent véritablement la pauvreté dans les pays à faible revenu, il est nécessaire de s'éloigner radicalement des politiques réductrices du passé qui ont limité le développement humain durable à l'accumulation de capital et à la croissance économique. Pendant des années, cela a été au cœur des débats sur les politiques de développement. La convention (n° 117) de l'OIT sur la politique sociale nous rappelle néanmoins que «l'amélioration des niveaux de vie doit être considérée comme l'objectif principal de la planification du développement économique». Les préoccupations des syndicats quant au contenu des DSRP représentent une plate-forme pour la défense et pour la promotion des intérêts de leurs membres de même qu'un combat pour les intérêts des travailleurs pauvres et pour un modèle de développement plus global et plus juste.

### Quelques enseignements

Un certain nombre de leçons précieuses ont été tirées depuis l'engagement syndical dans les DSRP. Premièrement, le fait que la participation comporte des risques ainsi que des opportunités pour les syndicats. Ceux-ci prennent le risque de légitimer des résultats défavorables, mais ont des opportunités de faire progresser

les objectifs syndicaux de justice sociale dans la société. Au début des DSRP, l'attention que prêtaient les gouvernements aux risques et aux obstacles a émoussé l'enthousiasme de certaines organisations syndicales à s'engager dans le processus. Aujourd'hui, la tendance est de s'attacher aux opportunités qu'offrent les DSRP pour servir la mission syndicale. Cet engagement dans le processus participatif est en même temps tempéré par le réalisme en raison de la persistance des principes de base des programmes d'ajustement structurel. On se rend également compte que, à l'instar des orientations précédentes de la politique de développement, l'intérêt porté à la réduction de la pauvreté pourrait changer à moyen terme. Ce réalisme devrait renforcer la résolution des syndicats de tirer le meilleur parti du moment présent afin d'obtenir un maximum d'avantages en faveur des pauvres, ou tout au moins de limiter les assauts des politiques des IFI qui marginalisent la dimension sociale.

De nombreux syndicats se rendent mieux compte qu'un engagement efficace nécessite un renforcement des capacités d'action sur la politique socio-économique. Ils réalisent par ailleurs que ces capacités peuvent aussi être renforcées en travaillant au niveau national en coalition plus large avec d'autres organisations ou institutions animées des mêmes objectifs. Tandis que les DSRP évoluent progressivement vers la phase de mise en pratique et de surveillance, l'examen de l'évolution du budget apparaît comme un instrument capital pour mesurer l'allocation des ressources et l'impact réel du processus des DSRP sur les pauvres. Dans tout cela, de plus en plus de syndicats découvrent que le processus des DSRP ne peut être assimilé à un simple exercice de relations professionnelles, même si, dans certains pays, les organismes créés à cet effet ont fait preuve d'efficacité. Cela signifie que les syndicats doivent être proactifs dans leur contribution au processus et développer avec optimisme des formes institutionnalisées et des structures de dialogue social sur des problèmes socio-économiques d'ordre plus général.

## Remarques finales

Une vue d'ensemble de la participation des syndicats au processus participatif et à la définition d'un contenu pour les DSRP pose la question de la nature véritable des DSRP et des éléments nécessaires au niveau national et international pour réduire la pauvreté, ou pour l'éradiquer complètement.

La première remarque concluante serait que l'on ne peut, sur base d'une évaluation provisoire des DSRP, qu'admettre l'hypothèse selon laquelle les DSRP constituent une reformulation des politiques néolibérales des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix<sup>2</sup>. Comme le fait remarquer Kamran Kousari, de nouveaux éléments ont été ajoutés pour corriger ou améliorer les programmes d'ajustement structurel. Ainsi, les DSRP ne sont-ils qu'un « raffinement du projet politique libéral, ... un mode de libéralisme 'inclusif' »<sup>3</sup>. La responsabilité et la maîtrise des pays donne un blanc-seing aux gouvernements pour décider, avec la société civile dans un processus participatif, de l'allocation des ressources aux programmes socio-économiques visant les secteurs prioritaires. La définition du cadre macro-économique sous-jacent et de la stratégie de développement reste néanmoins limitée par les disciplines de stabilisation et par l'ajustement structurel. La contribution syndicale à ce processus participatif doit dès lors tenir compte de cette réalité et avoir pour but d'élargir le programme de réduction de la pauvreté en vue d'une stratégie de développement globale en faveur des pauvres.

Deuxièmement, on observe qu'il est difficile d'introduire au niveau national un cadre politique intégré pour lutter contre les fondements de la pauvreté. Les stratégies de développement nationales, compte tenu des problèmes de gouvernance des acteurs internes, n'ont pas été capables de s'attaquer aux origines de la pauvreté et n'ont pas non plus mené à une réduction durable du degré de pauvreté dans des pays à faible revenu. Il est donc nécessaire de mettre en place une

approche intégrée de la réduction de la pauvreté qui fait face aux souches structurelles de l'appauvrissement. Jusqu'à présent, les DSRP n'ont pas été à la hauteur d'un programme aussi ambitieux. Toujours est-il qu'ils offrent une possibilité de relever le défi. Il est nécessaire, pour y parvenir, qu'une grande coalition nationale d'acteurs sociaux soutienne un tel programme et oriente la politique de développement dans cette direction. Les syndicats ont un rôle important à jouer en promouvant cette coalition en faveur du changement.

Les fondements de la pauvreté au niveau national sont liés aux fondements de la pauvreté au niveau mondial. Nous devons dès lors être réalistes au sujet des résultats que peuvent donner à eux seuls les DSRP. Le Rapport mondial sur le développement humain 2003<sup>4</sup> du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) souligne l'importance de ces relations en demandant des réformes structurelles à long terme au niveau national, de même que des mesures des pays donateurs pour offrir un financement à trois niveaux en faveur du développement: l'allègement durable de la dette, des termes d'échange équitables et une augmentation de l'aide. Il faut par ailleurs se soucier de la cohérence entre le soutien des donateurs et le respect des priorités identifiées par les pays eux-mêmes dans le cadre du processus participatif. Il faut également relever le défi d'une meilleure synergie entre les programmes du FMI et ceux de la Banque mondiale. Les Objectifs du Millénaire pour le développement ont fait du partenariat mondial et de la cohérence des donateurs l'objectif central qui permettra d'atteindre tous les autres. Une aide au développement efficace reste un ingrédient essentiel pour parvenir aux Objectifs du Millénaire pour le développement qui visent, d'ici à 2015, une réduction de moitié du nombre de personnes qui ont un revenu inférieur à un dollar par jour. Si les stratégies de développement intégrées au niveau national ne sont pas accompagnées de réformes des structures de la politique et de l'économie

mondiales, les progrès en matière de réduction de la pauvreté seront fortement compromis. La participation des syndicats dans les stratégies de réduction de la pauvreté devrait donc faire le lien entre l'action en faveur des pauvres au niveau national et l'action internationale pour rendre la justice sociale universelle.

## Notes

<sup>1</sup> Peemans, J.-P.: *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Academia-Bruyland/L'Harmattan, Louvain-la-Neuve/Paris, 2002. Cet ouvrage offre une analyse détaillée de l'évolution de la politique de développement dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

<sup>2</sup> Craig, D. et Porter, D. «Poverty reduction Strategy Papers: a new convergence», *World Development*, vol. 31, n° 1, pp. 53-69, 2003.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> PNUD: *Les objectifs du Millénaire pour le développement: Un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*, Rapport mondial sur le développement humain, 2003.

---



# République centrafricaine: allègement de la dette en attente, travailleurs à bout

*Les plans de développement se sont succédé en République centrafricaine sans produire d'heureux résultats. La formulation d'un DSRP constitue un nouveau départ pour ce pays qui compte parmi les plus pauvres du monde. Ce nouveau départ s'accompagne-t-il de véritables changements pour les travailleurs?*

---

**Ramon Vivanco**

Représentant permanent à Genève

**Isabelle Hoferlin**

Directrice

Département des droits humains et  
des normes internationales du travail  
Confédération mondiale du travail

---

C'est au mois d'avril de l'année 1998 que le gouvernement de la République centrafricaine a entamé l'élaboration, avec l'appui du PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), d'un plan à caractère national de lutte contre la pauvreté (PNLCP). Cette démarche visait à honorer les engagements pris lors du Sommet mondial sur le développement social (Copenhague, 1995) en vue de l'éradication de la pauvreté. Elle devait permettre de bénéficier rapidement d'une réduction de la dette dans le cadre de l'initiative sur les pays pauvres très endettés (PPTE) ainsi que d'un afflux d'aide extérieure.

Le PNLCP auquel a abouti de ce processus couvrait une période de plus de dix ans (1999-2015). Il a servi de référence pour poser un diagnostic préalable lors de l'élaboration du DSRP.

## Du diagnostic à la stratégie

C'est au travers d'une évaluation initiale de la pauvreté en Centrafrique que les auteurs du DSRP ont cherché à définir une stratégie cohérente de réduction de celle-ci. Le manque de statistiques précises constituait

certes un obstacle majeur pour progresser dans ce sens. Les derniers recensements de population avaient été partiels et remontaient à plusieurs années. Ils ne permettaient pas de dresser une carte précise de la pauvreté, ses causes étant par ailleurs signalées de manière assez vague. Le document indiquait d'ailleurs que les autorités éprouvaient des difficultés à cerner les causes exactes de l'expansion de la pauvreté.

Les consultations ont finalement débouché sur l'élaboration d'un DSRP intérimaire (DSRP-I) qui a été finalisé le 13 décembre 2000. Celui-ci signalait plusieurs caractéristiques à l'origine d'une augmentation de la pauvreté: instabilité politique et sociale, manque de gouvernance, choix incongru de priorités en matière de développement, mutineries, conséquences économiques et sociales du VIH/SIDA... Il reconnaissait que les conditions de vie ne cessaient de se détériorer et que l'impact de la pauvreté se faisait ressentir avec plus d'acuité au sein de certains groupes vulnérables tels que les femmes, les jeunes à la recherche d'un emploi, les personnes handicapées et certains groupes tels que les Pygmées et les Peuls. Le texte issu des consultations mettait également en évidence

la fragilité du pays due au déclin du nombre et de la qualité des services de soins et de formation, à la persistance de relations de clientélisme et à une insécurité chronique liée au trafic d'armes et au banditisme. Sur le plan social, plusieurs grèves avaient été menées pour protester contre la détérioration abrupte des conditions de vie et de travail.

Deux objectifs ont alors été définis: d'une part, la mise en œuvre de réformes structurelles pour atteindre une stabilité macroéconomique et financière (taux de croissance économique de 5 pour cent); et, d'autre part, le lancement d'un programme de développement socio-économique axé sur la génération de revenus, la réduction de mortalité maternelle et infantile, la promotion de l'éducation primaire, l'accès à l'eau potable et la lutte contre le VIH/SIDA. Le premier objectif mettait très clairement l'accent sur la promotion du secteur privé et la dynamisation des exportations (bois précieux, diamant, café, coton, tourisme) alors que le second misait sur la décentralisation des structures administratives et politiques, la mobilisation des ressources internes (taxes et épargne), l'accès aux services essentiels, la formation (y compris professionnelle) et la création d'emplois. Ce dernier aspect sur l'emploi est donc bien mentionné mais n'est pas articulé dans le cadre d'une stratégie plus globale.

Le DSRP était ainsi appelé à devenir la «seule référence pour la collaboration entre la République centrafricaine et ses principaux partenaires en matière de développement»<sup>1</sup>.

## Implication des syndicats

Plusieurs acteurs de la société civile ont été convoqués pour se joindre au processus d'élaboration du DSRP, qui se voulait être très largement participatif et couvrir la réalité de l'ensemble des régions du pays.

Six organisations syndicales coexistent en Centrafrique. Dès le début, la CSTC (Confédération syndicale des travailleurs de Centrafrique) et la CNTC (Confédération nationale des travailleurs de Centra-

frique)<sup>2</sup> ont été impliquées et, aux côtés de leurs affiliés, elles ont pris une part active aux débats. Plusieurs rencontres internes de ces syndicats ont permis de mener en parallèle une réflexion et de définir des positions.

En matière de participation, le bilan est donc positif. Les griefs syndicaux ciblent des aspects autres que leur implication dans le processus. Ils signalent en effet que le DSRP-I de décembre 2000 n'a été officiellement validé par aucune de ces deux organisations syndicales et que le texte mis à la disposition par la Banque mondiale est uniquement disponible en anglais.

Quant au contenu du document, le problème de l'emploi n'est pas véritablement pris en considération comme facteur essentiel explicatif de la pauvreté et de l'instabilité, ni reconnu comme conséquence de politiques inadéquates. Aucune référence n'est faite aux conventions de l'OIT. L'approche utilisée n'est pas centrée sur les droits humains – a fortiori sur les droits des travailleurs – et ne constitue pas de véritable programme de promotion d'emplois décents.

Par ailleurs, les thèses à la base du Consensus de Washington, c'est-à-dire la privatisation, la déréglementation et l'ouverture, ne sont pas remises en question dans le DSRP de ce pays. Au contraire, la privatisation de plusieurs entreprises est un des axes fondamentaux du document. La lettre d'intention adressée par le gouvernement de Centrafrique au FMI en date du 17 mai 2002 évoquait à ce propos les réformes en cours au sein des entreprises ENERCA (secteur électrique), SOCATEL (télécommunications), BARC (transport), SOGESCA (sucre) et PETROCA (pétrole). Mais elle n'incluait aucune mesure d'évaluation ex ante et ex post de son impact social, ni aucune stratégie d'accompagnement et de minimisation des retombées. En conséquence, ce programme de lutte contre la pauvreté ne semble pas différent des programmes d'ajustement structurel tels que nous les avons connus au cours des décennies précédentes.

L'application d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) n'a pas non plus été applau-

die par les syndicats. Comme le constatait un dirigeant syndical centrafricain lors d'un séminaire sur les PMA (pays les moins avancés) africains organisé par la Confédération mondiale du travail (CMT) en décembre 2001, «cette réforme n'a même pas considéré son impact sur les pauvres, en particulier sur les secteurs les plus vulnérables»<sup>3</sup>. Les femmes sont identifiées parmi ces groupes de population mais l'approche de genre brille, elle aussi, par son absence.

Le processus de consultation des organisations syndicales est aujourd'hui bien ancré dans les pratiques. Mais, de plus en plus, celles-ci se plaignent du manque de prise en compte de leurs revendications par les autorités du pays et par les institutions de Bretton Woods. Par ailleurs, la conditionnalité que la Banque mondiale et le FMI imposent au pays reste excessive et les griefs des travailleurs ne sont pas pris en compte pour changer le cap des politiques. «Les institutions de Bretton Woods nous écoutent, elles nous visitent, mais en fin de compte, elles n'appliquent pas ce que nous demandons», signalait avec amertume un dirigeant syndical centrafricain. Une plainte a d'ailleurs été adressée par la CSTC à ces deux institutions le 3 mai 2002. Dans le même ordre d'idées, aucun mécanisme participatif de contrôle de la mise en œuvre du DSRP n'est prévu dans le texte. Aucune garantie donc que les acteurs syndicaux, consultés dans la phase initiale, restent des partenaires de premier plan. Aucune institutionnalisation du dialogue social tripartite dans ce processus n'est prévue.

A ces aspects s'ajoute un besoin urgent de formation des travailleurs en vue de mieux cerner les enjeux et de mieux comprendre le discours technique – mais pourtant aussi idéologique – utilisé par les institutions financières internationales.

### Trois ans après, où en sommes-nous?

La procédure de suivi du DSRP-I se poursuit à pas lents. Un comité national de finalisation a été mis en place et deux représentants des travailleurs y siègent au nom des six centrales syndicales du pays.

Alors que s'accroissent le chômage et le sous-emploi, les travailleurs centrafricains, de leur côté, continuent d'attendre avec impatience des résultats en termes d'allègement de la dette de leur pays et de réduction de la pauvreté. L'économie reste enclavée et les réseaux d'intercommunication sont déficients. Les infrastructures sont en général insuffisantes et en mauvais état, détruites par des années de conflit sans jamais avoir fait l'objet de nouveaux investissements. La République centrafricaine demeure ainsi parmi les dix PMA les plus pauvres de la planète. Son économie est exsangue. Quatre-vingt-quatre pour cent des personnes y vivent avec moins de 2 dollars EU par jour; l'espérance de vie avoisine les 40 ans; le taux de prévalence du VIH/SIDA est le plus élevé de l'Afrique centrale et la majorité des travailleurs tentent de survivre par de menues activités dans l'économie informelle.

La lettre d'intention adressée au FMI en 2002 reconnaissait que les objectifs de croissance économique étaient trop ambitieux et que les revenus du pays en étaient très éloignés alors que les termes de l'échange continuaient de se détériorer, que plusieurs entreprises avaient déjà été privatisées et que des dizaines de travailleurs – qui sont à leur tour le soutien économique de plusieurs autres personnes – se retrouvaient sans emploi.

La République centrafricaine continue également de se heurter au problème du paiement des salaires des fonctionnaires publics. Après que l'on a ébauché une solution aux 36 mois d'arriérés de salaires, le non-versement reprend. Les syndicats constatent que les politiques appliquées pour mettre en œuvre les objectifs du DSRP et séduire les institutions financières internationales apportent leur lot de pauvreté et de misère alors que ne se profile pour l'heure aucun allègement de la

dette. Elles entraînent inévitablement le pays dans une spirale du chaos et de la pauvreté.

Depuis la présentation du DSRP intérimaire, plusieurs négociations ont été menées. Le FMI s'était engagé à appuyer un programme de trois années mais l'accord a avorté en raison de l'instabilité politique (octobre 2002). Aujourd'hui, les perspectives financières restent incertaines et, depuis juin 2002, le pays est en situation de non-paiement vis-à-vis de la Banque mondiale<sup>4</sup>. Pendant ce temps, les bailleurs de fonds, à l'affût de signaux positifs et d'une stabilisation démocratique, ont suspendu leur aide.

## Bilan mitigé

La participation syndicale dans toutes les phases de préparation du DSRP est une réalité. Certes, il s'agit d'une avancée appréciable. Mais ne reste-t-elle pas, au stade actuel, purement cosmétique? Force est de reconnaître que la participation active des syndicats dans ce processus constitue un pas en avant. Néanmoins, elle ne sera réelle que si leurs revendications sont prises en compte et si les positions syndicales constituent un des fondements du DSRP. Ce document doit en effet devenir un programme de développement misant sur la promotion d'emplois décents comme facteur essentiel de développement et de lutte contre la pauvreté. Les thèses à la base du Consensus de Washington, qui forment l'axe central du volet macroéconomique de ce programme, doivent également être discutées et harmonisées avec le chapitre social sur la lutte contre la pauvreté. L'impact des politiques de privatisation, lui aussi, doit faire l'objet de discussions et, s'il existait un accord de tous les secteurs de la population, des mesures d'évaluation devraient être préalablement définies.

Le DSRP intérimaire a été présenté aux institutions financières internationales en décembre 2000 et, sans avoir donné lieu à un allègement de la dette, ses postulats ont d'emblée été appliqués. La privatisation de plusieurs entreprises d'Etat, y com-

pris de services essentiels, a été entamée. Une TVA a été imposée à toutes les couches de la population. Elle frappe tous les produits de première nécessité et de consommation courante, alors que la majorité survit au-dessous du seuil de pauvreté. Comme le soulignait la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement – CNUCED – au moment de la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (Bruxelles, 2001), les PMA ont besoin de dynamiser leur demande interne. Pourtant, cet axe est pratiquement absent du document présenté par la République centrafricaine.

Le bilan de ce processus est donc teinté de larges zones grises. Pendant ce temps, alors qu'un dialogue national se tient pour consolider le processus démocratique, l'allègement de la dette est en attente. Avant même qu'il ne soit concédé, les mesures contenues dans le DSRP en matière d'ajustement fiscal et de privatisation ont été appliquées. Celles-ci contribuent à aiguïser la pauvreté et à exacerber les conflits sociaux.

Soucieux de renforcer leur rôle en son sein, les syndicats restent néanmoins très critiques sur ce processus. Pour eux, la conditionnalité des institutions de Bretton Woods asphyxie le pays et le cadre macroéconomique des politiques à mener ressemble à un tout immuable qu'aucune discussion ne semblerait pouvoir modifier. Présenté comme l'unique référence de la République centrafricaine avec ses partenaires de développement, le DSRP s'étendrait aussi à l'ensemble des accords conclus avec ce pays, validant ainsi des politiques qui ne placent pas l'emploi décent au centre du développement, qui font fi des conventions de l'OIT, n'insèrent pas l'ensemble des positions syndicales et semblent répéter des principes décrits depuis longtemps par les partenaires sociaux.

Atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire sur base de tels postulats relèverait donc de la gageure, que ce soit en République centrafricaine ou dans le reste du monde. Un changement de cap est nécessaire. Le rapport du

BIT sur les tendances mondiales de l'emploi (janvier 2003) tirait d'ailleurs le signal d'alarme en mettant en évidence le manque d'emplois décents. Il signalait même que l'évolution actuelle «irait à l'encontre de l'initiative lancée à l'échelle mondiale pour réduire de moitié, d'ici à 2015, le taux d'extrême pauvreté»<sup>5</sup>.

## Notes

<sup>1</sup> Traduction libre de l'auteur sur base du texte du DSRP-I (in: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))

<sup>2</sup> Ces deux organisations sont affiliées à la Confédération mondiale du travail en Centrafrique.

<sup>3</sup> CMT: *New names, new policies? Two years of poverty reduction strategies in IMF and World Bank adjustment policies: experiences and recommendations from African trade unions*, Bruxelles, janvier 2002.

<sup>4</sup> Fonds monétaire international et Association internationale pour le développement: *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Status of Implementation*, document préparé par le FMI et la Banque mondiale et approuvé par Timothy Geithner and Gobind Nankani, septembre 2003.

<sup>5</sup> BIT: *Tendances mondiales de l'emploi*, Genève, janvier 2003.



# Dans le même ton: l'expérience nigérienne des DSRP

*Le vaste pays du Sahel qu'est le Niger a vu sa population se multiplier plus rapidement que son produit national brut. Le Niger a pendant longtemps fait l'expérience des mesures de «stabilisation» et des programmes d'ajustement structurel imposés depuis l'étranger. Les DSRP marquent-ils un nouveau départ?*

---

**Soumaila Mamadou**

Economiste

Organisation régionale africaine de la  
Confédération internationale des syndicats libres (ORAF/CISL)

---

Vingt après la mise en œuvre des premiers programmes de réforme au Niger, il est prouvé que la croissance économique ne s'est pas réalisée de manière soutenue. Le taux d'investissement, au lieu de s'améliorer, a eu plutôt tendance à baisser, les déficits budgétaires et ceux de la balance des paiements ont eu tendance à s'aggraver après une période d'accalmie provisoire, et le fardeau de la dette est devenu insupportable.

L'impact social des réformes a soulevé encore plus de doutes et de questions, non seulement au niveau de la prise de décision au plan national, au sein et hors du continent, mais également dans les instances internationales telles que l'ONU, qui a organisé le Sommet mondial pour le développement social de Copenhague.

Pour répondre à ces critiques, la communauté financière internationale, dans le cadre du traitement de la dette des pays pauvres, a lancé le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) comme schéma directeur de promotion du développement socio-économique des pays pauvres très endettés.

C'est dans cet esprit que le Niger a retenu dans ses priorités de développement la réduction de la pauvreté à moyen terme et son élimination à long terme. C'est pour traduire en programme d'action cette priorité que le gouvernement a

engagé un processus de préparation d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) d'ici les quinze prochaines années.

L'objectif mondial auquel le Niger vise à se conformer est de réduire de moitié, entre 2000 et 2015, la proportion de la population qui vit dans l'extrême pauvreté. Pour l'élaboration de ce cadre, l'approche participative a été privilégiée.

Cependant, bien que les partenaires sociaux se soient réjouis du principe d'accorder la vice-présidence des onze groupes thématiques constitués à la société civile, le processus participatif s'est avéré superficiel. En effet, le DSRP définitif ne reflète pas les interventions des différents groupes sociaux et, par ailleurs, les variables prises en compte sont le plus souvent soit manipulées pour épouser les thèses préétablies du FMI et de la Banque mondiale, soit appauvries par la prise en compte unilatérale de visions essentiellement quantitatives voire artificielles par les dirigeants nationaux.

Cela a conduit les partenaires sociaux à relever de sérieuses carences au niveau du processus comme sur le fond.

## Insuffisance au niveau du processus d'implication de la société civile

Il convient de préciser que la désignation de la représentante de la société civile au sein du secrétariat permanent du DSRP n'a pas été faite dans le respect des règles démocratiques qui auraient voulu que les représentants de cette même société élisent leurs délégués au sein du cadre précisé. Il s'est donc agi d'une décision unilatérale des pouvoirs publics qui constitue une entorse à l'un des fondements de la bonne gouvernance politique, c'est-à-dire la participation démocratique des différents groupes sociaux au processus du DSRP. Aussi des mesures doivent-elles être prises pour faire en sorte que les structures de participation ne soient pas utilisées pour miner les partenaires sociaux. Leur indépendance et leur représentativité dans ces structures constituent les seuls gages de leur participation efficace dans tout processus de développement.

## Carences de l'approche utilisée pour définir la pauvreté

Force est de constater que au Niger, c'est l'approche monétaire qui est utilisée pour définir la pauvreté en général. Ainsi, la pauvreté est la condition de vie dégradante et humiliante dans laquelle l'individu n'a guère qu'un revenu de 75 000 FCFA par an ou moins en milieu urbain (environ 140 dollars EU) et 50 000 FCFA ou moins par an en zone rurale. C'est donc plutôt l'approche économique et monétaire préconisée par la Banque mondiale<sup>1</sup> qui a été privilégiée, bien qu'elle ne tienne que partiellement compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté.

Les partenaires socio-économiques qui, par cette approche, se voient exclus de la catégorie des pauvres, se sont plutôt accordés sur la définition analytique de la notion de pauvreté du professeur Amartya Sen<sup>2</sup>, pour qui la pauvreté doit être généralement comprise comme le manque d'opportunités, pour un individu ou un groupe de personnes dans une société, d'atteindre

un niveau de vie minimal, acceptable et fondamental.

Cela suppose la disponibilité de facilités élémentaires telles qu'une bonne alimentation, des vêtements et un logement décents et la prévention de la morbidité. Mais cela suppose aussi qu'on traite des questions plus complexes telles que la participation à la vie de la communauté, la possibilité d'apparaître en public sans honte ou tout autre sentiment de ce genre. La possibilité de gérer ses revenus personnels dépend d'une diversité de circonstances personnelles (notamment l'âge, le sexe, la prédisposition aux maladies, les infirmités, etc.) et de l'environnement social (notamment les caractéristiques épidémiologiques, l'environnement physique et social, les services publics de santé et d'éducation, etc.)

## Insuffisances des stratégies

Le DSRP nigérien s'inscrit dans le cadre d'une politique de développement qui interpelle l'ensemble des secteurs économiques et sociaux. Faisant de la réduction de la pauvreté l'épine dorsale du développement économique et social, les stratégies contenues dans cet instrument s'articulent autour des axes prioritaires qui sont :

- la promotion de la bonne gouvernance;
- la stabilité du cadre macroéconomique;
- le développement des secteurs sociaux;
- le développement des infrastructures.

Il établit un lien direct entre l'allègement de la dette et le cadre stratégique de réduction de la pauvreté, l'objectif étant l'augmentation des dépenses sociales par les fonds disponibles dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

Toutefois, il a été constaté que le DSRP renferme l'essentiel des éléments des programmes d'ajustement structurel et s'enracine dans le même discours macroéconomique néolibéral qui, cela est aujourd'hui prouvé, a contribué à la faillite du pays au cours des deux décennies.

Un examen détaillé des mesures macro-économiques et d'ajustement structurel contenu dans le DSRP nigérien permet de s'apercevoir qu'il n'y a pas eu de remise en cause des recettes formulées dans le cadre de ce que l'on appelle le Consensus de Washington.

A titre illustratif, dans le secteur de l'éducation, le DSRP reconduit tout simplement les politiques qui avaient cours ainsi que les programmes correspondants. Si l'objectif de ce DSRP est la scolarisation universelle basée sur la réalisation d'infrastructures scolaires financées par l'initiative en faveur des PPTE, il présente de nombreuses limites dans la mesure où il met en œuvre, dans un domaine aussi sensible et stratégique pour l'avenir du pays, les orientations et les décisions des institutions financières internationales. Ainsi, en ce qui concerne les enseignants, la politique est fondée sur la déréglementation et la précarisation de l'emploi telles que promues par la Banque mondiale, ce qui s'est traduit par le recours à des enseignants temporaires, contractuels et n'ayant souvent reçu aucune

formation. Car, pour la Banque mondiale, la qualité de l'enseignement ne dépend ni de la formation des enseignants ni de leurs statuts ou conditions de travail.

Cette orientation a pour conséquence d'abaisser gravement le niveau de l'enseignement et de transformer les écoles nigériennes en reproductrices d'inégalités puisque, dans leur grande majorité, ce sont les fils des pauvres qui fréquentent ces écoles, d'où ils finissent par être éjectés. Le DSRP surveille étroitement l'évolution du taux d'inscription dans le cycle primaire, mais reste muet sur les décrochages scolaires. Cet exemple montre que, en raison des options choisies, le DSRP ne réduit pas la pauvreté. Il la perpétue.

#### Notes

<sup>1</sup> Le seuil de pauvreté précis, tel que défini par la Banque mondiale, est de 1,08 dollars EU par jour et par personne, ce qui correspond à la médiane des dix seuils de pauvreté les plus bas d'un groupe de pays pauvres.

<sup>2</sup> Sen, A.: *Ressources, valeurs et développement*, 1995.



# Les DSRP africains – les syndicats dialoguent avec la Banque mondiale et le FMI

*En Afrique, le mouvement syndical s'est efforcé de réorienter les politiques des institutions de Bretton Woods (le FMI et la Banque mondiale) au moyen du dialogue. Qu'avons-nous appris de leur expérience? Dans cet article qui s'inspire des conclusions d'un projet conjoint entre l'OIT et la Friedrich-Ebert Stiftung, l'auteur analyse l'action et les accomplissements du mouvement syndical – en tant qu'institution du dialogue social – dans la lutte contre la pauvreté en Afrique.*

---

**Mohammed Mwamadzingo**

Bureau des activités pour les travailleurs  
Bureau de l'OIT à Harare

---

Depuis l'introduction des programmes d'ajustement structurel (PAS) au début des années quatre-vingt, les syndicats se sont efforcés d'assurer que les institutions financières internationales et leurs gouvernements prêtent l'oreille à l'opinion des travailleurs. Par l'intermédiaire de leurs organisations internationales, régionales et nationales, les syndicats ont participé à des rencontres avec la Banque mondiale et le FMI, sur la scène internationale et nationale. La Banque mondiale, dans son Rapport sur le développement mondial de 1995, a répété que «... les syndicats libres sont une pierre angulaire de tout système efficace des relations professionnelles... peuvent aider à augmenter la productivité du lieu de travail pour réduire la discrimination sur le lieu de travail... ont contribué au développement politique de leur pays...» Le Fonds monétaire international (FMI) s'est également inquiété de la dimension sociale des PAS et a prouvé sa volonté de rencontrer les syndicats pour en discuter la politique générale.

Afin d'encourager les syndicats à s'intéresser aux programmes d'ajustement, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a adopté le dialogue comme la meilleure option vers un changement harmonieux des politiques des

institutions de Bretton Woods. Plusieurs conférences et rencontres régionales et nationales sur le sujet des réformes économiques ont été organisées. Ces forums ont eu des effets importants au niveau national autant qu'international étant donné qu'ils ont fait comprendre aux gouvernements, au FMI et à la Banque mondiale la nécessité d'introduire dans leurs programmes une dimension sociale.

En septembre 1999, le mouvement syndical international s'est félicité de l'engagement du FMI et de la Banque mondiale envers des stratégies de réduction de la pauvreté menées par le pays lui-même comme fondement de tout prêt concessionnel des institutions financières internationales (IFI). Ce changement dans les objectifs généraux de la politique impliquait entre autres que les politiques des IFI devraient cesser de s'intéresser exclusivement à la croissance économique et qu'elles devraient traiter des questions de répartition et d'accès aux ressources et aux services de façon à élever les niveaux de vie des membres les plus pauvres de la société. Les syndicats ont particulièrement bien accueilli l'invitation faite aux organisations de travailleurs et à d'autres organisations de la société civile à travailler avec les gouvernements à la préparation et

à la mise en application des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les DSRP sont désormais considérés comme les documents indiquant la politique à mener aux niveaux économique et social.

C'est dans ce contexte que des dirigeants de la CISL ont entamé, dès octobre 2000, des discussions avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Une des questions abordées se rapportait aux carences dans la participation des travailleurs et au sentiment que de nombreux processus participatifs laissaient sérieusement à désirer. Un autre sujet de la discussion concernait l'attitude des IFI vis-à-vis des normes fondamentales du travail, reprises dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et aux droits fondamentaux au travail, adoptée en 1998. Chacune de ces questions fut rediscutée à un niveau plus technique au cours d'une autre rencontre entre la CISL, la Commission syndicale consultative (TUAC) auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les fédérations syndicales internationales (FSI) et les IFI en juillet 2001, lors de laquelle ces préoccupations apparurent une fois encore.

C'est dans le cadre de ces discussions que le Bureau des activités pour les travailleurs de l'OIT (ACTRAV) et la fondation allemande Friedrich-Ebert Stiftung ont été chargés de proposer un cadre pour un projet pilote qui combinerait, d'une part, le dialogue entre la Banque mondiale et les syndicats des pays en développement (sur des questions de politiques intéressant les travailleurs ou sur le renforcement de la capacité des dirigeants des syndicats de ces pays) et, d'autre part, un soutien aux syndicats pour leur permettre de participer de manière significative à l'élaboration des politiques économiques et sociales nationales inspirées par la Banque mondiale, comme les DSRP, par exemple. La première ébauche de cette structure fut par la suite présentée et discutée lors d'un séminaire régional sur «La lutte contre la pauvreté grâce au dialogue social: le rôle des syndicats dans les pays africains anglophones» organisé par l'OIT/ACTRAV à Nairobi en

décembre 2001. Ce séminaire a débouché sur un projet pilote (qui concerne neuf pays: l'Angola, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Mozambique, la République-Unie de Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie, et le Zimbabwe) constitué de trois éléments: le renforcement de la capacité par le dialogue, l'aide sur le terrain pour les syndicats participants et un mécanisme permettant de peser sur la politique. Seul le premier élément concerne des activités entreprises conjointement avec la Banque mondiale. Les deux autres éléments ne concernent que les syndicats des pays cités ainsi que les structures régionales et internationales auxquelles ils appartiennent.

### La participation syndicale

Depuis l'introduction des programmes d'ajustement structurel à l'initiative du FMI et de la Banque mondiale au début des années quatre-vingt, les centrales syndicales nationales en Afrique ont demandé la mise en place au plus haut niveau de structures nationales de parties prenantes au sein desquelles les questions de politiques économique et sociale principales seraient abordées et discutées. Les réformes économiques engagées dans le cadre de l'ajustement structurel ont rendu la tâche principale des syndicats bien plus difficile, puisque ces derniers ont pour objectifs de défendre et d'améliorer les niveaux de vie de leurs membres. L'augmentation du coût de la vie, la détérioration de l'infrastructure sociale et, surtout, la diminution des effectifs syndicaux provoquée par la privatisation et les politiques de réduction des dépenses sont parmi les effets de l'ajustement qui touchent directement les organisations de travailleurs.

C'est dans ce contexte que les syndicats ont jugé favorablement l'initiative des DSRP. Ils apprécient la tendance, somme toute nouvelle, des institutions financières internationales à répondre aux inquiétudes des syndicats. Ces réponses doivent cependant encore être consolidées. Des consultations authentiques avec les syndicats impliquent leur participation obli-

gatoire au processus d'ajustement lors des phases d'élaboration, d'application, de surveillance et d'évaluation des programmes. Les syndicats ont un rôle spécifique et important à remplir pour assurer que les nouveaux engagements de la Banque mondiale et du FMI en faveur de la réduction de la pauvreté se traduisent par un changement effectif dans les pays.

## Les expériences dans les pays

### Ghana

Il a fallu une vague de critiques suite à la consultation limitée lors de la préparation des DSRP provisoires pour conduire le gouvernement du Ghana à intégrer la participation de la société civile dans la préparation des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ghanéens (DSRP-G). La Commission nationale de planification du développement (CNPD), sous mandat du ministère de la Planification, de la Coopération économique régionale et de l'Intégration, coordonne le processus des DSRP. Les DSRP provisoires ont été approuvés par les IFI en juin 2000, tandis que le premier avant-projet de DSRP-G a été publié en mai 2001. Suivirent des observations des ministères, des départements et des administrations publiques; des séminaires de consultation avec d'autres parties prenantes; et la réception des observations des ONG. Des consultations régionales ont été menées et le parlement a également eu son mot à dire.

Les cinq piliers principaux des DSRP-G, qui visent à soutenir la croissance et la réduction de la pauvreté sur une période de trois ans, de 2002 à 2004, sont:

- la stabilité macroéconomique par des mesures commerciales internationales prudentes au niveau fiscal et monétaire;
- une production croissante et un emploi rémunérateur grâce à la création d'un environnement favorisant une meilleure production industrielle basée sur une industrie agricole administrée par le secteur privé. La croissance de la

production serait soutenue par la mise en œuvre des avancées scientifiques et technologiques ainsi que par la promotion du tourisme;

- le développement humain et l'approvisionnement en services élémentaires pour les pauvres, avec une référence particulière aux questions de santé, au contrôle du VIH/SIDA, à l'eau et l'assainissement, à l'éducation et la formation et à l'administration de la population;
- la mise en place de programmes spéciaux pour les populations vulnérables et pour les exclus, de même que l'approvisionnement en ressources afin d'améliorer les conditions de pauvreté extrême et de privation sociale;
- la garantie d'une bonne gouvernance en renforçant le rôle des élus et en surveillant les fonctions de l'exécutif et du législatif. Cela aidera à assurer la mise en œuvre du programme et du projet de réduction de la pauvreté.

Le Congrès des syndicats du Ghana (*Ghana Trades Union Congress – TUC*) a traditionnellement été actif dans les réformes sociales et économiques au Ghana et a été un partenaire de poids dans le processus de l'Initiative de recherche participative sur les ajustements structurels (SAPRI). Lors du processus de préparation des DSRP-G, le TUC a officiellement présenté son mémorandum à la CNPD. Les syndicats ont insisté sur l'importance des normes du travail, de l'équité, de politiques fiscales justes et d'un nouvel investissement impliquant les pauvres, les travailleurs ruraux et les femmes.

Les DSRP-G sont probablement un des rares DSRP en Afrique à prévoir explicitement le rôle des syndicats comme suit: «Une évaluation du rôle de la main-d'œuvre organisée; une évaluation des effets sur l'emploi; une préoccupation pour les revenus du travail». Cela est dû en grande partie à l'insistance du TUC.

## Kenya

Le Kenya dispose de mécanismes de dialogue social très élaborés et la Confédération syndicale nationale (COTU), de même que la société civile, le secteur privé, les ONG et les administrations publiques ont participé à la majorité des débats qui ont mené à l'élaboration du Plan national d'éradication de la pauvreté (PNEP) en juin 1999. Le PNEP existe depuis cinq ans et a été en fait lancé avant l'initiative des DSRP. Le processus de consultation des DSRP provisoires était cependant bien plus général et a atteint son point culminant lors du Forum national consultatif des parties prenantes en juin 2001. La COTU faisait partie du Groupe de travail sur le développement du secteur des ressources humaines.

La participation des syndicats au processus des DSRP n'a pourtant pas été optimale. En effet, selon la COTU, l'information qui a été fournie aux organisations de travailleurs avant la consultation s'est avérée très limitée. Par ailleurs, l'avant-projet final du ministère des Finances et de la Planification de l'Economie ne contenait qu'une infime partie des propositions du mouvement syndical. De plus, l'opération tout entière a été menée à la hâte et a laissé peu de temps aux syndicats pour consulter leurs membres. L'autre facteur qui a contribué à une participation syndicale restreinte au processus des DSRP comprend les éléments suivants:

- le manque de capacité des syndicats;
- le manque de confiance entre syndicats et gouvernement;
- la crainte des syndicats de ne trouver aucun élément nouveau dans les DSRP, faisant de ceux-ci une simple réplique des programmes pénibles d'ajustement structurel, sous un nouvel emballage.

En juin 2003, le nouveau gouvernement du Kenya a introduit une nouvelle stratégie de redressement économique 2003-2007 pour la création de la richesse et de l'emploi en remplacement des DSRP provisoires. Une fois encore, le gouvernement du Kenya a affirmé que le proces-

sus d'élaboration de la stratégie a impliqué une série de consultations avec les parties prenantes, notamment les employeurs, des industriels, des syndicats, des cadres, des organisations de la société civile et des représentants des peuples des terres arides et semi-arides<sup>1</sup>. L'atelier sur le renforcement de la capacité syndicale au Kenya (juin 2003) a été bien accueilli par le gouvernement; le représentant principal du Fonds monétaire international au Kenya y a participé.

La Stratégie de redressement économique 2003-2007 pour la création de la richesse et de l'emploi détermine des actions de politique générale capitales pour encourager la reprise:

- une croissance économique rapide dans un environnement de stabilité macroéconomique;
- un renforcement des institutions administratives au moyen de réformes de l'administration publique, de la sécurité nationale et de l'ordre public;
- la rénovation et le développement de l'infrastructure: la voirie, dont l'accès aux zones rurales, le réseau ferroviaire et les télécommunications;
- l'investissement dans le capital humain de la population ayant pour objectif un niveau d'éducation satisfaisant et une population en bonne santé.

Un des objectifs macroéconomiques importants pour la période 2003-2007 comprend la création de 500 000 emplois par an. L'emploi est considéré comme la stratégie la plus efficace pour mettre un terme à la pauvreté croissante. A moyen terme, un total de 2 036 130 emplois doivent être créés et 88 pour cent d'entre eux découleront de l'économie informelle.

Le gouvernement a par ailleurs prévu la mise en place d'un Conseil national économique et social (CNES) par suite d'une loi adoptée par le parlement. Ce conseil sera appelé à faire des recommandations et à promouvoir un dialogue sur les politiques nécessaires pour résoudre de nouveaux problèmes sociaux et économiques.

## Ouganda

En 1997, l'Ouganda a formulé un Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP) visant à réduire la pauvreté à moins de 10 pour cent avant 2017. Le document visait quatre objectifs principaux:

- la création d'un environnement propice au développement du secteur privé;
- une bonne gouvernance;
- des actions pour hausser les revenus;
- des actions pour améliorer la qualité de vie.

La contribution de la société civile au PEAP a été limitée à la participation d'un nombre restreint d'organisations. Le gouvernement estimait que la formulation ne regardait pas la société civile, tandis que l'engagement dans la rédaction du document n'était pas non plus au programme des organisations de la société civile.

L'introduction des DSRP a coïncidé avec la révision des PEAP en 2002, qui sont alors devenus le processus de développement des premiers DSRP de l'Ouganda. Les objectifs des PEAP sont restés les mêmes, le processus des DSRP a permis un engagement plus actif des organisations de la société civile. La contribution de la société civile est cependant restée limitée. Les liens entre le gouvernement et les donateurs sont demeurés obscurs pour la plupart des organisations et celles-ci sont restées elles-mêmes divisées, réduisant d'autant leur impact dans l'élaboration de la politique économique.

Le gouvernement a tenu une consultation, ainsi que des rencontres régionales, avec les donateurs. Lors de la première réunion nationale, un groupe de travail de la société civile a été constitué afin de déterminer les éléments fondamentaux de la participation. Une équipe technique a également été mise en place. Il a été décidé d'établir des consultations nationales sur des domaines thématiques importants, conjointement avec des consultations régionales et rurales réparties sur huit zones et excluant les représentants du gouvernement local.

La participation des syndicats aux PEAP était nouvelle et complexe et le niveau général de leur compréhension était superficiel. Le temps limité a créé une pression considérable sur l'Organisation nationale syndicale (NOTU) et a compliqué davantage un processus qui manquait de transparence et qui n'était soutenu par aucun cadre institutionnel. Le ministère des Finances a permis un certain accès à l'information, mais l'expertise et le temps ont fait défaut pour que les organisations de la société civile aient pu en tirer le meilleur parti. Une des autres grandes imperfections du processus a été la connaissance limitée parmi les organisations de la société civile du cadre macroéconomique et des macromodèles complexes privilégiés par les économistes du ministère des Finances.

L'Organisation nationale syndicale cherche maintenant à élaborer des politiques de substitution aux politiques macroéconomiques néolibérales, dans le cadre de la contribution syndicale aux DSRP. Les principaux axes de cette contribution sont la répartition des revenus, la problématique du VIH/SIDA, en particulier parmi la population active, la sécurité sociale et la lutte contre la corruption.

## République-Unie de Tanzanie

Le processus de réduction de la pauvreté en République-Unie de Tanzanie n'est autre qu'une continuation des réformes socio-économiques en cours depuis la moitié des années quatre-vingt. La préparation des DSRP provisoires a débuté en octobre 1999 et a été coordonnée par le bureau du Vice-Président tandis que le ministère des Finances a dirigé un comité technique composé de fonctionnaires des divers ministères. Les DSRP provisoires de janvier 2000 furent ensuite approuvés par le Cabinet en février. Ils furent suivis par des consultations qui prirent la forme d'ateliers régionaux (mai 2000), de réunions de groupes consultatifs entre le gouvernement et les donateurs (mai/juin 2000), de forums pour les parlementaires (juillet 2000), de forums pour les secrétaires administratifs

régionaux (août 2000). Tous ces forums aboutirent au séminaire national de Dar es-Salaam en août 2000 qui donna lieu à la recherche d'objectifs, de priorités et d'actions spécifiées dans l'avant-projet DSRP. Ce dernier fut approuvé par le Cabinet le 31 août 2000.

Les organisations de la société civile prirent part au processus des DSRP comme elles l'avaient fait lorsque le gouvernement a préparé d'autres documents nationaux tels que la Vision pour le développement de la République-Unie de Tanzanie à l'horizon 2025, la Stratégie nationale d'éradication de la pauvreté et la Stratégie d'assistance à la République-Unie de Tanzanie (TAS). La société civile s'interroge cependant sur la qualité et la profondeur des consultations. La précipitation dans laquelle s'est déroulé le processus n'a pas permis un dialogue efficace et a eu pour conséquence l'exclusion de la position des ONG dans le document final. De plus, la société civile n'a pas été invitée à participer à la révision finale des DSRP, puisque ce travail relevait d'une «équipe d'experts» des grands ministères.

La formulation des DSRP a coïncidé avec la période pendant laquelle les syndicats tanzaniens étaient en crise après la promulgation de la loi sur les syndicats ouvriers de 1998, qui est entrée en vigueur en juillet 2000. L'ancienne Fédération tanzanienne des syndicats libres (FTSL) avait été mise sous tutelle gouvernementale.

Aucune des centrales syndicales nationales en République-Unie de Tanzanie n'a été invitée aux rencontres de planification, ni à aucune autre réunion liée à la rédaction des DSRP pendant l'année 2000. De la même façon, aucune organisation syndicale n'a été invitée à participer aux réunions d'évaluation et de révision des DSRP, par exemple à la grande rencontre consultative qui a eu lieu à Dar es-Salam les 7 et 8 septembre 2000. Les centrales syndicales nationales n'ont d'ailleurs apporté leur contribution à aucune autre structure de révision du processus. Visiblement, la participation du mouvement syndical au processus des DSRP a jusqu'à présent été pratiquement inexistante. On note toutefois que le concours du gouvernement et

des groupes principaux de parties prenantes (telles les institutions financières internationales et les organisations donatrices étrangères), ainsi que des groupes locaux de la société civile, a été assez remarquable durant la phase de rédaction en 2000 et lors de l'évaluation des DSRP.

Plusieurs raisons et autres facteurs apparentés ont été avancés pour expliquer l'intervention insignifiante des syndicats dans le processus des DSRP en République-Unie de Tanzanie. Les relations structurelles entre le gouvernement et les syndicats, de même que les problèmes structurels au sein des syndicats sont critiqués. Des préjugés inopportuns parmi les dirigeants syndicaux et les membres, ainsi qu'au sein du gouvernement, entravent les possibilités d'explorer l'influence plus forte que les syndicats et leurs membres pourraient exercer sur les politiques économiques durant les colloques. Il existe des limitations pratiques, telles que la faiblesse des moyens, qui empêchent les syndicats de participer plus activement. La préparation et l'organisation insuffisantes des rencontres dans le cadre du processus des DSRP ne suscitent pas non plus une participation spontanée.

Après leur exclusion du processus des DSRP et à la demande des organisations syndicales tanzaniennes, l'OIT a fait de la République-Unie de Tanzanie un pays pilote pour le Projet de renforcement du dialogue social dans les DSRP. L'objectif du projet pour la République-Unie de Tanzanie était d'amener le dialogue social au premier plan afin d'intégrer complètement l'initiative de l'OIT sur le travail décent dans les DSRP et d'associer les travailleurs et les employeurs au processus de décision sur les politiques sociales et économiques. Bien que l'exécution des DSRP ait déjà été entamée depuis un an, l'OIT a pu organiser entre septembre et décembre 2001 plusieurs activités nationales avec le ministère du Travail, du Développement de la Jeunesse et des Sports, le Congrès syndical tanzanien (TUCTA) et l'Association des employeurs tanzaniens (ATE). Au cours de celles-ci s'est imposée la nécessité d'incorporer l'emploi et la spé-

cialisation professionnelle dans le rapport sur les progrès des DSRP. L'OIT a également encouragé les partenaires sociaux à constituer un forum tripartite qui pourrait de sa propre initiative consulter les ONG, les donateurs et les autres parties prenantes au processus des DSRP.

## *Zambie*

Le processus des DSRP en Zambie a été lancé en 2000 et a produit les DSRP provisoires en juin 2000. Les DSRP provisoires reposaient en grande partie sur les procédures entamées plus tôt en 1998 par une équipe d'experts qui avaient produit un avant-projet du Plan d'action national de réduction de la pauvreté (PANRP) après un minimum de consultations. Le gouvernement avait alors utilisé comme prétexte le peu de temps dont il disposait pour faire partie du dispositif concernant les pays pauvres lourdement endettés. Il avait aussi indiqué que ce document ne représenterait qu'une feuille de route.

Au cours du processus des DSRP, le gouvernement a créé huit groupes de travail, chacun d'entre eux comptant un représentant de la société civile, du gouvernement et du secteur privé. Echaudées par les programmes d'ajustement structurel, les organisations de la société civile zambiennes ont longtemps hésité à participer au processus des DSRP. Elles ont décidé finalement d'y participer par le biais d'un réseau de la Société civile pour la réduction de la pauvreté (SCPR) et ont mis en place leur propre processus consultatif incluant un éventail plus large d'organisations. Cela a provoqué quelques tensions avec les représentants gouvernementaux qu'il a fallu rassurer sur le bien-fondé de l'approche.

La SCPR a retenu dix thèmes capitaux pour l'éradication de la pauvreté et organisé un colloque national de représentants provenant de différentes parties du pays suivi de forums régionaux. Le gouvernement a également tenu des consultations provinciales impliquant des chefs, des politiciens et des fonctionnaires locaux. Un

rapport d'ensemble, connu sous le nom de DSRP alternatif, en a été tiré en septembre 2001 et a donné lieu à une consultation nationale afin de rédiger une version définitive.

Dès mai 2002, on disposait cependant d'une deuxième ébauche des DSRP officiels qui a été remise au Cabinet et ensuite présentée aux IFI, sans que les organisations de la société civile ou le parlement aient pu en prendre connaissance. La SCPR elle-même a été tenue à l'écart du comité de révision et donc du projet final, même si celui-ci tient compte d'un certain nombre de ses préoccupations.

Du côté des syndicats, le Congrès syndical zambien (ZCTU) a été officiellement invité à participer aux DSRP et à nommer des représentants pour divers groupes de travail. Pour le ZCTU, la participation au processus des DSRP s'imposait pour éviter de se retrouver face à un document qui supprimerait les droits des travailleurs. Il fit donc connaître ses préoccupations lors d'une rencontre du Groupe consultatif (GC) à Lusaka en juillet 2000 au cours de laquelle il signifia sa volonté de faire partie du processus des DSRP. Le ZCTU ou ses membres participèrent à cinq des huit groupes de travail, notamment celui chargé des consultations de la société civile sur l'industrie, l'emploi et les ressources durables.

## **Conclusions**

Le cadre des DSRP offre aux syndicats une nouvelle opportunité d'engager le combat aux côtés de leur gouvernement et de revendiquer un rôle dans la prise de décision. Il leur donne également la possibilité de travailler en collaboration avec les ONG et d'autres secteurs de la société civile et de nouer des relations avec des alliés potentiels pour de futures campagnes. Le processus des DSRP représente surtout un moyen supplémentaire pour les syndicats du monde d'agir en solidarité les uns avec les autres et d'encourager des réformes en faveur des pauvres et des travailleurs dans l'économie mondiale.

Cependant, un grand nombre des premiers processus n'ont pas respecté l'engagement d'intégrer les syndicats et les organisations de la société civile à la formulation des DSRP. Dans certains cas, la société civile a été invitée à y participer mais pas les syndicats. Dans de nombreux autres processus de consultation, la participation des syndicats s'est avérée symbolique.

D'autre part, on ne peut négliger le fait que la responsabilité des processus de participation imparfaits ou insatisfaisants n'incombe pas exclusivement aux institutions de Bretton Woods ni aux gouvernements nationaux des pays visés par les DSRP. Même dans les quelques cas où les organisations de la société civile, et parmi elles les syndicats, ont disposé de l'espace pour exprimer leur position sur les politiques du gouvernement dans le contexte d'un DSRP, ces opportunités n'étaient généralement pas saisies efficacement par les syndicats qui manquaient de la capacité technique nécessaire pour proposer des alternatives crédibles à certaines politiques gouvernementales qui affectaient directement ou indirectement les travailleurs et leurs familles.

Les syndicats ont un rôle spécifique et important à remplir pour assurer que

les nouveaux engagements de la Banque mondiale et du FMI pour la réduction de la pauvreté se traduisent en un changement tangible au niveau des pays. En dépit des limitations observées jusqu'à présent, les syndicats s'efforcent toujours de participer au processus des DSRP, pour autant que l'environnement et les motivations soient adaptés. Le maintien de la paix et de la sécurité au sein des nations et entre elles, la démocratie, la primauté du droit, le développement et la protection de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le droit au développement, à une administration efficace, transparente et responsable, à l'égalité entre les sexes, au respect total des principes et des droits fondamentaux au travail et des droits des travailleurs migrants, sont certains des éléments essentiels de la réalisation du développement social en faveur des peuples.

#### Notes

<sup>1</sup> Discours prononcé par le ministre de la Planification et du Développement national, le Professeur Peter Anyang' Nyong'o, durant le séminaire national de l'OIT, d'ACTRAV et de la COTU sur «Le rôle des syndicats dans la réduction de la pauvreté», Silver Springs Hotel, Nairobi, le 2 juillet 2003.

# Les syndicats du Kirghizistan et la réduction de la pauvreté

*Au Kirghizistan, les organisations syndicales ont résolument participé à la formulation et à la mise en œuvre du Programme national de réduction de la pauvreté. Ils estiment que ses objectifs sont réalistes et conduiront à une mobilisation sociale.*

---

Svetlana F. Semyonova

Directrice du Département  
Protection sociale et économique des travailleurs  
Fédération syndicale du Kirghizistan

---

**P**rès de la moitié de la population de la République kirghize est pauvre. Cela constitue l'obstacle principal au développement.

En 1999, 55,3 pour cent de la population vivait au-dessous du seuil de pauvreté, et 23 pour cent des Kirghizes sont reconnus comme étant en situation d'extrême pauvreté.

L'ensemble des mesures économiques et sociales de l'Etat visant à améliorer les niveaux de vie de la population a quelque peu fait baisser les chiffres des indicateurs de pauvreté pendant les années qui suivirent. Mais 47,6 pour cent des habitants du Kirghizistan se situaient toujours sous le seuil de pauvreté en 2001.

Le niveau des dépenses des groupes les plus riches de la population était sept fois plus élevé que celui des plus pauvres. L'indicateur de l'intensité de la pauvreté (la différence entre les dépenses des ménages pauvres et le seuil de pauvreté) était de 5,6 pour cent. Le nombre de pauvres dans les zones rurales était plus élevé que dans les villes.

Les indicateurs des niveaux de vie de la population étaient en baisse: le produit intérieur brut n'excédait pas l'équivalent de 300 dollars des Etats-Unis (dollars EU) par habitant, l'augmentation annuelle des prix des denrées alimentaires était supérieure de 4,4 points par rapport à l'évolution des revenus, provoquant une chute inexorable du pouvoir d'achat des salaires.

Ainsi, en 1999, une personne pouvait acheter avec un salaire mensuel moyen l'équivalent de 119,2 kilos de pain ou 23 kilos de viande. En 2001, ce même salaire mensuel moyen ne représentait plus que l'équivalent du prix de 115 kilos de pain ou 20,3 kilos de viande. Le chômage augmentait et frappait de plus en plus les femmes.

Le chômage a alors entraîné une hausse de la migration intérieure de la population. Le flux principal des migrants se dirigeait des zones rurales vers les grandes villes, ce qui eut à son tour des conséquences négatives: une augmentation du nombre des chômeurs enregistrés dans les villes, une diminution de l'accès des migrants aux services de soins de santé, à l'enseignement et à l'infrastructure, une marginalisation de la population et un taux de criminalité plus élevé.

Malgré une diminution certaine du taux de mortalité dans le pays (aujourd'hui de 6,6 pour mille), l'espérance de vie est restée très faible, plus encore chez les hommes (65 ans) que chez les femmes (72,6 ans).

Les indicateurs d'alphabétisation ont également varié: 1,2 pour cent de la population âgée de 7 ans et plus était analphabète. Parmi les analphabètes, on comptait 51,4 pour cent de personnes âgées; 16,7 pour cent d'enfants; 32 pour cent d'enfants présentant des handicaps mentaux et physiques ou étant handicapés de naissance.

La scolarité des enfants au niveau primaire et au premier cycle de l'enseignement secondaire restait relativement élevée. Cependant, le décrochage scolaire des enfants du deuxième cycle de l'enseignement secondaire est devenu alarmant, notamment chez les jeunes âgés de 16 et 17 ans.

L'électricité est le seul service public couvrant presque l'entièreté de la population du Kirghizistan.

Un cinquième de la population rurale et un tiers de la population vivant dans les régions montagneuses utilisent l'eau des rivières et des canaux d'irrigation pour boire et cuisiner, ce qui représente une grave menace pour leur santé.

La plupart des habitants du Kirghizistan sont dans l'incapacité de subvenir correctement à leurs besoins essentiels (alimentation, logement décent, vêtements).

Pour compléter ce sombre tableau, aux difficultés d'emploi et aux carences d'aide sociale se sont ajoutées des violations des droits des travailleurs. Ainsi, en 2001, le montant des salaires impayés s'élevait à environ 300 millions de soms (soit un peu plus de 2 millions de dollars EU).

Les 532 employés de Osh Cotton Gin Plant ne touchèrent pas leur salaire pendant des mois. L'intervention des syndicats a finalement permis de leur rendre justice. Plus de 3,5 millions de soms leur ont été versés représentant les arriérés dus augmentés de l'indexation.

La Fédération des syndicats kirghizes a gagné plus de 585 affaires similaires devant les tribunaux, obtenant chaque fois le versement de salaires dus ajustés à l'inflation.

Cela a même valu une augmentation du nombre d'adhérents aux syndicats. Beaucoup de nouveaux membres ont rejoint la fédération syndicale afin de pouvoir récupérer leurs arriérés de salaires.

Toutes ces circonstances ont entravé la poursuite des réformes et exigeaient que des mesures soient prises immédiatement pour traiter les problèmes dans leur ensemble.

Le bien-être politique et social de la population du Kirghizistan a dès lors été proclamé objectif numéro un des Principes gé-

néraux de développement (CPD) de la République kirghize jusqu'en 2010. Les CPD furent approuvés en mai 2001 par l'Assemblée nationale en présence du Président de la République, M. Askar Akayevich Akayev, des dirigeants et représentants de toutes les branches de l'Etat, des syndicats, d'organisations non gouvernementales, des partis politiques, des communautés locales et des médias. Le document reflète les perspectives de développement de notre pays pour la décennie à venir.

Le résultat attendu le plus impatientement dans la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de la politique contenue dans cette stratégie est une réduction de cinquante pour cent de la pauvreté dans le pays d'ici à 2010.

La première étape de l'application des CPD est la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SNRP) qui reprend l'ensemble des programmes, des projets et des recherches pour la période à moyen terme jusqu'en 2005.

L'élaboration de la SNRP a été organisée en deux étapes. La première couvre la période de la rédaction des SNRP intermédiaires en parallèle avec le développement des CPD.

Les fédérations syndicales kirghizes ont contribué principalement à la section relative à la construction d'une société juste. La Fédération a participé à l'élaboration du projet d'enquête sociale et à l'évaluation de la méthodologie des normes sociales minimales. Elle a collaboré également à l'amélioration des mécanismes de soutien social contre l'augmentation du prix des combustibles et au projet de passeports sociaux pour les nécessiteux, qui devait permettre d'obtenir une image plus complète de la pauvreté dans les différentes régions.

Le projet des SNRP a repris la position syndicale sur l'augmentation des revenus réels de la population, sur les revalorisations des salaires et sur la création d'emplois.

La création d'emplois est l'un des principaux objectifs et les syndicats participent activement à leur élaboration. Ils sont aidés en cela par l'Organisation internationale du Travail.

Malheureusement, les syndicats n'ont pas obtenu l'introduction dans les SNRP de l'indicateur social le plus important – le salaire minimum légal. De plus, leurs propositions concernant l'élaboration et l'introduction d'un système qui permettrait de lutter efficacement contre le non-versement des salaires n'ont pas été retenues et le système d'évaluation de la pauvreté ne tient pas compte des normes des Nations Unies, qui estiment qu'une personne vivant avec moins de 1 dollar EU par jour est pauvre, mais se base sur les indicateurs suggérés par la Banque mondiale.

Tout cela n'a toutefois pas empêché le renforcement des positions syndicales dans les négociations collectives sur les salaires en 2002-2003.

Plus de 30 pour cent des nouvelles conventions collectives prévoient des augmentations de salaires et leur indexation suivant l'évolution du coût de la vie. D'autres prestations sociales ont été incluses dans les conventions, par exemple, des facilités offertes par l'entreprise pour l'achat de produits agricoles, de médicaments pour les malades, des congés à l'occasion d'un mariage ou du décès de proches ainsi que des prix réduits pour les loisirs et les soins de santé. Tout cela a permis une revalorisation du revenu réel des salariés de l'ordre de 25 à 30 pour cent.

La deuxième phase de révision du document découlait du fait que la stratégie des SNRP à moyen terme était considérée comme un processus industriel intégré et unifié. Ainsi, toutes les activités de la stratégie devaient être analysées du début à la fin, elles devaient disposer des ressources nécessaires et être applicables en temps voulu et à tous les niveaux.

L'objectif principal pour 2003 était une réduction de la pauvreté d'au moins 5 pour cent. Afin d'y parvenir, la croissance économique devait atteindre 6 pour cent et l'augmentation des prix ne pouvait pas dépasser les 4 pour cent. Les revenus réels de la population devaient, eux, augmenter en moyenne de 8 à 10 pour cent. Des mesures ont été prévues pour éviter que la croissance n'entraîne une augmentation de la disparité des revenus. On table sur-

tout sur la stimulation de la création d'emplois et sur l'intégration des pauvres dans les activités économiques, d'où l'établissement d'entreprises dans les régions les plus pauvres et les plus isolées du pays et le développement de petites et moyennes entreprises.

Les dépenses budgétaires pour les besoins sociaux devaient augmenter de 12 pour cent du PIB au maximum, mais le déficit budgétaire devait être ramené à 4,7 pour cent du PIB.

La pauvreté est aussi à l'origine de l'augmentation de la violence à l'encontre des femmes. Selon des prévisions indépendantes, environ 4000 femmes au Kirghizistan sont chaque année victimes du trafic d'êtres humains. Les conflits militaires ajoutent également au besoin de protéger les femmes dans ces régions et de les faire participer aux processus de rétablissement de la paix.

Au total, les femmes représentent 53 pour cent des demandeurs d'emplois, et les inégalités restent flagrantes à tous les niveaux de décision ainsi que dans les politiques économiques et sociales poursuivies.

La position syndicale développée au cours de la préparation des propositions pour le projet des SNRP prévoyait de faire de l'égalité une des priorités majeures dans le contexte de l'application des SNRP.

La préparation des SNRP a donné lieu à un dialogue ouvert entre partenaires égaux; et les syndicats ont eux-mêmes organisé ou ont participé à des conférences théoriques ou pratiques, à des séminaires internationaux, à des tables rondes et à des consultations.

La Fédération syndicale du Kirghizistan a organisé les séminaires de formation locale pour les militants syndicaux. C'est lors de ceux-ci que sa position a été élaborée et que des propositions ont été préparées.

Au cours de la rédaction du document, les structures syndicales régionales ont généralement fait bonne impression grâce à leurs propositions de projets liés à l'approvisionnement en eau, à la réhabilitation sociale et culturelle et à la mobilisation sociale.

Les syndicalistes ont aidé les assistants sociaux des régions et des districts à préparer des passeports sociaux et des cartes de pauvreté.

Le secrétariat du CPD a mis au point un ensemble d'activités et prévu les fonds nécessaires à leur mise en œuvre. Un calendrier précis a été établi de même qu'une liste des objectifs à atteindre. Les syndicats sont impliqués dans ces activités.

Ils sont, par exemple, responsables du développement de partenariats sociaux, de l'amélioration de la base légale et de la formation et du recyclage du personnel.

A côté de l'extension de la protection sociale, les priorités visant à atteindre les objectifs des SNRP prévoient également la mobilisation sociale de la population. Annoncée en avril 2003 par un décret présidentiel, celle-ci présuppose la coopération de toutes les structures étatiques et de la société civile pour vaincre le problème de la pauvreté.

On espérait ainsi avoir pu accroître le bien-être d'au moins 50 000 familles pauvres en 2003, en plus des mesures prévues précédemment.

Dans le plan de mobilisation contre la pauvreté de la Fédération syndicale du Kirghizistan, des étapes pratiques spécifiques ont été définies. Elles comprennent notamment le développement d'un plan d'action syndical contre les pires formes de travail des enfants.

Il est reconnu que le travail des enfants est fort répandu en République kirghize. Il constitue à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté. L'analyse de la pauvreté a démontré, par ailleurs, que les familles les plus pauvres ont un plus grand nombre d'enfants âgés de moins de 17 ans. Ceux-ci représentent environ 40 pour cent de la totalité de la population de la République et 55 pour cent d'entre eux vivent dans des familles pauvres.

D'autres indicateurs de pauvreté tels que le nombre d'orphelins, le nombre d'enfants séparés de leurs familles ou les discriminations dans l'accès à la scolarité sont en hausse.

La lutte contre la pauvreté des enfants se heurte à de nombreux obstacles: caren-

ces de la législation, absence de structures d'accueil et d'organe officiels travaillant avec les familles et les enfants, manque de surveillance des groupes à risques et pauvreté des moyens budgétaires prévus à cette fin.

Les syndicats ont procédé à une enquête sur le travail des enfants et ont réalisé une vidéo en utilisant leurs propres ressources. Ils ont été assistés dans ce projet par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et le groupement Global Unions. Selon le rapport syndical, le nombre d'enfants qui travaillent se situe entre 5 000 et 7 000. La plupart d'entre eux travaillent dans l'agriculture et le commerce. On estime que 70,3 pour cent des enfants dans le sud du pays travaillent dans les champs de coton et de tabac et dans les rizières.

Les statistiques officielles affirment que 2 500 enfants ne suivent pas le cursus scolaire, mais le chiffre réel est proche de 30 000. Ces enfants travaillent dans des conditions inacceptables et ne disposent bien sûr d'aucun contrat de travail. Leurs salaires sont largement inférieurs à ceux des adultes.

Les syndicats considèrent ce problème comme une menace pour le développement durable de la société.

La Fédération syndicale du Kirghizistan, soutenue par l'OIT et les Global Unions, a organisé récemment un débat rassemblant des représentants du gouvernement, des membres du parlement, des associations patronales et des organisations non gouvernementales.

Cette table ronde a débouché sur plusieurs propositions, entre autres, le renforcement des services de l'Etat chargés de la lutte contre le travail des enfants et l'association entre syndicats et employeurs autour d'actions communes contre les pires formes de travail des enfants. Un comité tripartite devra coordonner désormais l'action sur les problèmes liés aux enfants et devra continuer d'examiner la situation et mesurer les résultats obtenus dans la lutte contre ce fléau.

La résolution 541 du gouvernement de la République kirghize du 25 août 2003 a

confirmé les dispositions du Conseil tripartite sur les problèmes liés aux enfants ainsi que sa composition qui comporte des représentants syndicaux.

Le bureau de l'OIT à Moscou a apporté une aide pratique aux syndicats dans l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action.

En 2004, la Fédération syndicale du Kirghizistan a rédigé des recommandations sur la négociation collective en tenant compte des problèmes liés aux enfants.

Le ministère du Travail et de la Protection sociale de la République kirghize a préparé un projet de loi relatif à la ratification de la convention (n° 182) de l'Organisation internationale du Travail sur les pires formes de travail des enfants. Ce dernier été approuvé par le gouvernement et se trouve maintenant au parlement pour délibération.

Les syndicats du Kirghizistan ont non seulement compris leur rôle et réalisé les opportunités dans le domaine de l'élimination de la pauvreté dans le pays, mais ils sont également en train de développer leur propre stratégie et d'assumer leurs responsabilités dans la société par rapport aux droits des hommes à une vie décente.

La stratégie repose sur quatre principes:

- l'implication des partenaires sociaux;
- la recherche de résultats;
- la fixation de priorités;
- une vision à long terme.

Le projet de loi sur le partenariat social en République kirghize qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2003 et le Code du travail ont été rédigés en collaboration avec les partenaires sociaux. Les deux documents ont fait l'objet d'un examen rigoureux par des experts de l'OIT dans le cadre de l'application des SNRP. Le ministère du Travail et de la Protection sociale a éga-

lement élaboré des projets de loi concernant le salaire minimum et le salaire minimum horaire.

Pour 2004, les syndicats se sont fixé les objectifs suivants:

- une augmentation de 40 pour cent du nombre de conventions collectives avec pour but d'augmenter les salaires;
- une vigilance accrue par rapport au contrôle de l'application du droit du travail (En janvier 2004, le Conseil de la Fédération syndicale du Kirghizistan a présenté un document sur les obligations des syndicats de la République dans le domaine de l'application des droits du travail des ouvriers qui tient compte de la nouvelle loi sur le travail. L'année 2004 est l'année de la lutte pour des relations de travail équitables avec pour devise «Droits et garanties du travail»);
- l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des organes tripartites à tous les niveaux;
- un contrôle strict de l'application de la convention (n° 95) de l'OIT sur la protection du salaire;
- une lutte incessante pour la réduction de la pauvreté sous toutes ses manifestations.

La participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des SNRP a permis aux syndicats de s'adapter rapidement à la situation, de prendre des mesures concrètes et d'associer leurs efforts à ceux de l'État et des employeurs de manière à réduire la pauvreté dans le pays.

Les syndicats kirghizes estiment que les objectifs définis dans les SNRP sont réalistes et seront atteints par la mobilisation de la société, par une interaction constructive entre les partenaires sociaux et par une application responsable des programmes établis.



# Pauvreté et réforme au royaume magique: le DSRP népalais

*Le processus du DSRP népalais a été entamé alors que ce royaume énigmatique des montagnes traversait une période de transition politique délicate. La stratégie contient plusieurs points positifs sans toutefois refléter pleinement les préoccupations des syndicats et les recommandations de l'OIT. Elle semble surtout promouvoir une déréglementation simpliste et unilatérale du travail.*

---

Robert Kyloh<sup>1</sup>

Bureau des activités pour les travailleurs  
BIT

---

Perché à la cime du monde et coincé entre les deux pays les plus peuplés de la planète, le Népal a longtemps représenté une énigme politique et économique. Ce royaume magique à la beauté spectaculaire qui s'étend de l'Himalaya aux plaines de la frontière indienne reste un paradis touristique et possède une richesse inexploitée en ressources naturelles. Pendant des dizaines d'années, ce pays enclavé a été le chouchou des économistes du développement et s'est attiré les largesses de l'aide officielle au développement provenant de la communauté internationale des donateurs. Le Népal reste pourtant l'un des pays les plus pauvres au monde, avec un revenu par habitant ne dépassant pas l'équivalent de 250 dollars EU par an. Près de quarante pour cent de sa population vit sous le seuil de pauvreté et un fossé de disparités sépare les riches et les pauvres.

Au cours des dernières années, des événements fâcheux ont placé le Népal à la une des titres de la presse internationale: des intrigues et des meurtres au sein de la famille royale; une sédition maoïste qui a déjà coûté la vie à près de sept mille personnes; une succession de gouvernements plus corrompus les uns que les autres; le limogeage du dernier gouvernement et la suspension du parlement par le Roi; ainsi qu'un afflux récent d'assistance militaire des Etats-Unis et de l'Inde qui craignent

que ce paradis politiquement instable ne se transforme en une base pour le terrorisme international.

C'est dans ce contexte que le gouvernement népalais a publié, en mai 2003, son «Dixième plan» et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qui présentent une stratégie économique détaillée s'étalant jusqu'en 2007<sup>2</sup>. La stratégie est fondée sur quatre piliers très séduisants: une croissance économique générale élevée visant tout d'abord l'économie rurale; l'accélération du développement humain grâce à des services sociaux élémentaires et à une infrastructure économique plus efficaces; la garantie de l'inclusion sociale et économique des pauvres et des groupes marginalisés; et une poursuite vigoureuse de la bonne gouvernance.

Les DSRP, ou le «Dixième plan», tels qu'ils sont appelés au Népal, méritent un accueil chaleureux<sup>3</sup>. Parmi les innovations les plus louables, il convient de citer: l'attention portée sur l'accélération de la croissance du revenu et de l'emploi dans les zones rurales du Népal où vivent la majorité des pauvres, une évaluation honnête des défaillances des politiques antérieures, l'adoption d'une approche inclusive du développement économique à venir avec une aide ciblant les groupes les plus marginalisés, l'adoption d'un mécanisme de contrôle

des dépenses gouvernementales et de procédures budgétaires qui devraient aider à maintenir une stratégie économique réaliste et cohérente au regard des ressources financières disponibles; et une importance particulière accordée à la décentralisation et à la mise en œuvre de politiques et de programmes au niveau local qui façonneront avec un peu de chance une bonne administration et qui assureront que les ressources peu abondantes parviennent aux plus nécessiteux.

Une évaluation récente de ces DSRP effectuée par la Banque mondiale et le FMI semble cependant indiquer que la stratégie économique est menacée suite aux problèmes de sécurité intérieure et internationale ainsi qu'à l'environnement politique incertain<sup>4</sup>. Il est intéressant de constater, au passage, que l'étude des institutions financières internationales déclare certains des objectifs fixés par les insurgés maoïstes compatibles avec les DSRP. Ces objectifs sont décrits comme «le financement de meilleurs services économiques et sociaux et d'une meilleure représentation des pauvres»<sup>5</sup>. La Banque mondiale et le FMI ont probablement minimisé l'importance des problèmes politiques intérieurs. Du fait que tous les partis politiques importants ont participé aux consultations sur les DSRP, les IFI estiment peu probable un changement des politiques économiques même si la démocratie était rétablie<sup>6</sup>. De tels arguments semblent ignorer que la dissolution du parlement et le gel des pratiques démocratiques normales ne constituent pas une solution durable aux problèmes de gestion des affaires.

Ce n'est qu'en 1990 qu'un système démocratique pluraliste a été introduit au Népal. Mais il reste fragile et n'a pas encore évolué en une force stable et efficace. L'étude des IFI signale avec raison que les stratégies économiques précédentes ont été entravées par des «politiques reposant sur le népotisme, par des imperfections institutionnelles et par l'insuccès des services publics»<sup>7</sup>. Mais un retour à un régime autocratique n'est pas une solution à long terme. Le Népal a besoin d'un retour rapide à la démocratie, ainsi que d'institu-

tions publiques plus solides et du respect de l'Etat de droit.

Etant donné l'environnement politique fragile, certaines des réformes structurelles proposées dans les DSRP pourraient exacerber des tensions nationales si celles-ci ne sont pas gérées avec circonspection. Du point de vue syndical, il existe notamment des points d'interrogation sur certains aspects des réformes des relations professionnelles proposées dans les DSRP. Les approches proposées dans plusieurs domaines primordiaux pour les syndicats, tels que la législation du travail et la réforme du marché du travail, semblent déséquilibrées. Les DSRP semblent promouvoir une déréglementation simpliste et unilatérale de la législation du travail et des institutions du marché du travail en place. Les inquiétudes qu'ont exprimées les syndicats népalais dans le passé et les recommandations du Bureau international du Travail (BIT) par rapport aux questions du travail n'ont pas été intégralement retenues dans la stratégie. Ne pas impliquer les partenaires sociaux dans un processus transparent et équitable de réformes du travail serait une politique naïve qui pourrait mener à des grèves ou à d'autres formes de protestations. Cela augmenterait les risques associés à l'ensemble des DSRP et pourrait nuire aux autres aspects les plus attrayants de la stratégie économique.

D'autres mesures controversées, telles que la privatisation et les coupes claires dans les dépenses publiques, se voient confortées dans les DSRP et dans l'étude qu'en ont fait les institutions financières internationales. Ces réformes sont au programme depuis plusieurs années mais n'ont pas véritablement progressé. A première vue, les DSRP semblent offrir peu de possibilités de débloquer la situation politique qui a tenu ces réformes à distance. L'approche générale adoptée envers la législation du travail pourrait en effet avoir pour conséquence une plus grande dégradation de l'environnement des relations professionnelles. Cela pourrait entraver le dialogue et les possibilités de compromis nécessaires à l'adoption de changements structu-

rels répondant aux préoccupations de chacune des parties.

Quel a été le rôle du BIT et des syndicats dans le processus qui a mené à l'adoption des DSRP au Népal? Quelle analyse faut-il tirer des réformes proposées pour le marché du travail? Telles sont les questions abordées, parmi d'autres, dans cette étude.

### **Le BIT: pour une participation des syndicats**

Au Népal, les plans économiques sont traditionnellement préparés pour cinq ans et il avait été décidé que les premiers DSRP pour le Népal constitueraient également le dixième plan économique qui couvrirait la période de 2002 à 2007. En accord avec l'approche générale des DSRP dans d'autres pays, le mécanisme de préparation pour le Dixième plan s'est voulu le fruit d'un processus participatif. En fait, le document final assure que «le Plan est le résultat d'une vaste consultation à l'échelle nationale à laquelle ont participé de nombreuses personnes de toutes les conditions sociales»<sup>8</sup>. Le document décrit en détail les consultations qui se sont tenues depuis la mi-2000 entre le gouvernement local, les ONG, les représentants des partis politiques, les groupes de femmes, les universitaires, les représentants du secteur privé, les minorités ethniques et les représentants des régions isolées du pays. En outre, une étude des DSRP entreprise par la Banque mondiale et le FMI approuve cette évaluation et félicite le Népal pour avoir adopté une approche participative globale<sup>9</sup>.

Cette description détaillée du processus de consultation ne fait toutefois que brièvement allusion aux syndicats. Ils sont mentionnés comme ayant été impliqués dans une rencontre consultative avec le Conseil national du développement (CND) lors d'une révision des DSRP au début du processus. Le peu d'importance attaché aux syndicats dans cette description du processus consultatif est d'autant moins compréhensible que le Népal était l'un des pays où les syndicats et les orga-

nisations patronales étaient régulièrement consultés au cours des dernières années, et ce grâce au BIT.

La participation du BIT découle, elle, d'un accord entre le FMI, la Banque mondiale et le BIT. Suite à une requête du Directeur général du FMI et du Président de la Banque mondiale en décembre 1999, il a été décidé que le BIT apporterait sa contribution au processus des DSRP dans cinq pays, dont le Népal. Malgré cet accord de coopération convenu au plus haut niveau entre le BIT et les institutions financières internationales, il y a eu néanmoins plusieurs problèmes quand il s'est agi de l'appliquer sur le terrain au Népal. A l'époque, certains membres du gouvernement, et probablement certains représentants des pays donateurs présents au Népal, ne se montraient guère enthousiastes envers la participation du BIT. Cette résistance initiale était peut-être liée à un souhait de veiller à ce que le processus des DSRP, et leur contenu, soient pris en charge par le pays. Si c'était le cas, cette préoccupation est légitime puisque l'objectif des DSRP, en théorie au moins, est de favoriser la maîtrise des pays et la responsabilité nationale pour le succès des réformes des politiques économiques et sociales.

En revanche, si la réticence à la participation du BIT – avec sa structure tripartite et sa réputation d'encourager le dialogue social – reflétait la crainte que cela pourrait faire basculer l'équilibre politique des négociations intérieures népalaises, il faudrait en tirer d'autres conclusions. Pour le gouvernement et les autres parties intéressées, la participation du BIT aux DSRP signifiait probablement aussi une participation plus importante des partenaires sociaux népalais, et donc un rôle plus important pour les centrales syndicales nationales déjà politiquement influentes dans les pays.

Sur cette question, comme sur beaucoup d'autres au Népal, on ne peut exclure des motivations sous-jacentes. D'autant que des questions sérieuses ont été posées par les syndicats quant à l'approche participative au début du processus. En 2001, la version provisoire, comme plus tard la version

finale des DSRP, consacrait plusieurs pages à vanter les vertus des larges consultations avec la société civile. En réalité, le processus s'est limité à une rencontre organisée par le BIT et impliquant des membres de la Commission nationale de planification (CNP) et des représentants des trois confédérations syndicales nationales existant au Népal. Selon les représentants syndicaux, cette rencontre s'est avérée peu utile. La Commission de planification s'est bornée à les informer des éléments qui seraient inclus dans les DSRP. Ils n'ont pas eu l'occasion de faire des commentaires ou de poser des questions sur le contenu de la stratégie.

Les soupçons sur la réticence du gouvernement à impliquer vraiment les partenaires sociaux népalais dans les DSRP s'intensifièrent après des discussions entre les représentants du BIT et du gouvernement à la fin de l'année 2001. Tandis que plusieurs donateurs bilatéraux et les représentants de la Banque mondiale au Népal souhaitaient une contribution du BIT à ce processus, certains représentants du gouvernement avaient une opinion étroite du rôle du BIT. Ainsi, le gouvernement conseilla aux représentants du BIT de ne pas s'impliquer dans la réforme de la fonction publique ou dans le débat sur la privatisation des entreprises d'Etat, ces deux questions étant pourtant capitales au programme de réforme économique. Les représentants du gouvernement estimaient que la collaboration du BIT à ces questions sensibles renforcerait la position des syndicats qui s'opposaient à ces réformes<sup>10</sup>. Il était par ailleurs évident dès le début des consultations entre le BIT et les représentants du gouvernement que les réformes du travail – conçues pour réduire la protection des travailleurs et saper le pouvoir des syndicats – étaient au programme du gouvernement. Cependant, ces questions politiques sensibles ne furent pas mentionnées dans la version provisoire des DSRP.

Plutôt que de se tourner vers l'aide du BIT pour encourager le dialogue social sur ces problèmes difficiles des relations professionnelles, les représentants du gouvernement ont premièrement suggéré que la

participation du BIT devrait se limiter aux questions économiques techniques. Ils ont demandé au BIT d'analyser l'élasticité de l'emploi dans plusieurs industries et de faire des recommandations concernant la façon de renforcer l'intensité de la croissance économique. Ces questions économiques représentaient des préoccupations cruciales au Népal ainsi qu'un aspect légitime de l'activité du BIT. Cependant, le mandat de travail décent du BIT s'étend bien au-delà du simple avis consultatif sur le nombre d'emplois. Il comprend également les droits des travailleurs, la protection sociale et le dialogue social. La révision des codes du travail et les relations professionnelles sont au cœur des préoccupations du BIT.

Par conséquent, la participation du BIT aux DSRP a depuis le début délicatement établi un équilibre entre le souhait du gouvernement de limiter sa participation à une liste sommaire de questions économiques et la demande des partenaires sociaux qui attendaient du BIT qu'il facilite leur participation à l'éventail complet des questions économiques, sociales et des problèmes des relations professionnelles qui se trouvaient visiblement au programme de la réforme. Cet équilibre était indispensable pour assurer une véritable maîtrise par le pays et une responsabilité nationale absolue, plutôt qu'une simple maîtrise des DSRP par le gouvernement national.

Le BIT géra raisonnablement bien cette opération diplomatique. Tandis que les possibilités d'avoir un impact majeur sur les débats relatifs à la réforme et à la privatisation de la fonction publique étaient limitées pour le BIT, le gouvernement ne fit pas d'objections lorsque celui-ci commença à travailler dans le cadre du processus des DSRP sur un projet qui touchait toutes les questions primordiales pour le BIT<sup>11</sup>. En fait, la Commission nationale de planification finit par consentir à ce que le BIT produise un projet qui couvrirait la totalité des points importants pour lui et qui contiendrait des recommandations précises concernant le droit des travailleurs, la protection sociale et les problèmes des relations professionnelles en plus d'exami-

ner diverses possibilités d'augmenter le nombre d'emplois<sup>12</sup>. La version définitive des DSRP pour le Népal va d'ailleurs plus loin que les opérations similaires dans les autres pays en mettant l'emploi au centre de la stratégie économique. Celle-ci intègre de nombreuses recommandations du BIT qui furent élaborées pour augmenter le nombre de possibilités d'emplois.

Le projet du BIT a été examiné lors de trois rencontres régionales tripartites qui ont eu lieu à Nepalgunj, à Biratnagar et à Pokhara et lors d'un grand forum national en avril 2002. L'objectif de ces réunions était, tout d'abord, de tester l'analyse et les recommandations incluses dans le document. Mais elles visaient aussi à pousser plus loin le dialogue entre les participants nationaux sur ce qui devait être réalisé en termes pratiques et concrets pour résoudre le problème de la pauvreté dans le pays. En plus des mandants du BIT, des membres d'ONG nationales et internationales étaient également présents. Sur base des contributions des participants, le BIT prépara un projet politique qui fut ensuite soumis au gouvernement en tant qu'élément des DSRP. Les débats lors des rencontres régionales et du forum national ont révélé que l'analyse et les recommandations du BIT étaient fortement soutenues. Les rencontres régionales ont permis dans leur ensemble de rassembler à un niveau très décentralisé des syndicalistes des trois centrales nationales et des représentants et des membres de la fédération patronale dans la majorité des 75 districts du Népal.

### Propositions syndicales

On dénombre au Népal trois centrales syndicales nationales agréées par l'Etat: le Nepal Trade Union Congress (le Congrès syndical népalais) (NTUC); la General Federation of Nepalese Trade Union (la Fédération générale des syndicats népalais) (GEFONT); et la Democratic Confederation of Nepalese Trade Union (Confédération démocratique des syndicats népalais) (DECONT). Le NTUC et la GEFONT sont

les plus grandes et les plus puissantes des trois organisations. Il existe par ailleurs plusieurs autres centrales syndicales non reconnues par les autorités. Les données officielles des effectifs syndicaux au Népal ne sont pas fiables, mais une étude indépendante a fait remarquer que: «Le taux de syndicalisation, bien qu'en chute de par le monde, augmente énormément au Népal.»<sup>13</sup>. Le nombre des membres a cependant diminué au cours des dernières années. Les syndicats attribuent cette baisse au conflit avec la rébellion maoïste, à la fermeture de nombreux établissements, à l'attitude anti-syndicale des employeurs et à la déclaration d'un état d'urgence<sup>14</sup>. Les affiliations syndicales sont concentrées dans le secteur formel de l'économie mais plusieurs syndicats se sont particulièrement efforcés d'organiser les travailleurs de l'économie informelle.

Du point de vue historique, le NTUC et la GEFONT sont associés à des partis politiques rivaux au Népal et, dans le passé, leurs politiques reposaient sur des idéologies radicalement différentes<sup>15</sup>. Pendant les années quatre-vingt-dix, la fragmentation du mouvement syndical a probablement contribué à créer un environnement instable pour les relations professionnelles et a quelquefois permis aux employeurs de diviser le mouvement syndical et de régner sur celui-ci. Au cours des dernières années, des changements considérables se sont toutefois produits. Le NTUC et la GEFONT ont travaillé en étroite collaboration sur plusieurs projets et certaines démarches laissent entrevoir la possibilité d'une fusion entre ces deux centrales malgré leurs liens avec des partis politiques concurrents. Bien qu'elles ne s'entendent pas dans tous les domaines, elles ont quelquefois rédigé des déclarations communes concernant des priorités politiques. Au cours des dernières années, les deux centrales syndicales se sont certainement rapprochées pour travailler dans le contexte des consultations des DSRP, bien qu'elles ne fussent pas toujours d'accord sur tous les points.

Comme on l'a vu, les syndicats avaient émis des commentaires négatifs sur leurs

premiers contacts avec le gouvernement et sur les premières consultations dans le cadre des DSRP provisoires. En réponse à ces critiques, le BIT s'efforça d'intégrer sans réserve les trois centrales syndicales nationales et l'association patronale nationale au dialogue sur le processus des réformes sociales et économiques. Les représentants du BIT ont rencontré les dirigeants syndicaux à plusieurs reprises à la fin 2001, dans le but de mieux apprécier leur position, leurs opinions et leurs propositions. Des réunions similaires ont eu lieu avec l'organisation patronale nationale. Il ressortit de ces rencontres que les préoccupations des syndicats comprenaient un large éventail de questions politiques qui allaient bien au-delà des problèmes de la main-d'œuvre organisée dans l'économie formelle.

Certaines de ces questions avancées par la GEFONT, la centrale syndicale la plus à gauche, telles que les réformes des systèmes de détermination des salaires, l'application effective du droit du travail et la mise en place d'un système de sécurité sociale, concernaient surtout les travailleurs du secteur formel. Mais, lorsqu'on leur demanda leurs priorités, ils déclarèrent que leur objectif premier était de poursuivre dans leur pays une réforme agraire efficace, la redistribution des terres non cultivées et la promotion des fermes coopératives afin de favoriser les travailleurs ruraux non propriétaires de terres. Une autre question hautement prioritaire pour la GEFONT était l'élimination du travail en servitude et du travail des enfants et également des mesures pour limiter le flux de la main-d'œuvre non nationale originaire d'Inde. Les dirigeants de la GEFONT ont signalé qu'ils soutenaient fortement les projets visant à décentraliser le contrôle de l'aide au développement officielle qui afflue au Népal ainsi que les propositions visant à promouvoir l'exécution des projets au niveau local de manière à réduire la corruption et à valoriser la transparence. Ces propositions avaient été examinées pendant les débats sur les DSRP. En revanche, ils se montraient très sceptiques par rapport aux plans de privatisation du gou-

vernement. Sans doute ont-ils été échaudés par le refus du gouvernement d'honorer ses engagements dans le cas d'une privatisation à laquelle le syndicat avait fini par consentir en échange de la promesse que les travailleurs licenciés auraient droit aux primes prévues par la loi. Le gouvernement choisit de ne pas respecter sa promesse. Pour la GEFONT, certaines privatisations se sont soldées par une aggravation de la corruption.

La position des dirigeants du NTUC était légèrement différente sur certains points. Pour eux, la réforme agraire n'augmenterait pas la productivité ou les niveaux de production et toute réduction du plafond des parcelles de propriété aurait des conséquences négatives sur la production agricole. Certains observateurs pourraient aussi être surpris de l'opposition du NTUC aux augmentations des salaires du secteur public qu'avait proposées le gouvernement en 2001. Cependant, le syndicat était d'avis qu'il valait mieux préserver le niveau de l'emploi dans le secteur public tandis que le gouvernement souhaitait profiter des discussions sur les DSRP pour procéder à des réductions d'effectifs. Les priorités du NTUC portaient sur l'amélioration de l'enseignement professionnel et la mise en place d'un système de sécurité sociale plus général. Les représentants du NTUC ont également insisté sur les problèmes auxquels les travailleurs népalais sont confrontés lorsqu'ils cherchent à trouver du travail: le nombre d'emplois a été réduit dans le secteur public et le secteur privé exige des compétences que de nombreux travailleurs locaux ne possèdent pas. Ils ont signalé que la main-d'œuvre non nationale originaire de l'Inde n'était pas protégée par tous les aspects du droit du travail et que leurs coûts salariaux unitaires étaient donc moins élevés que ceux de la main-d'œuvre népalaise. Les employeurs préfèrent par conséquent engager la main-d'œuvre étrangère avec un statut précaire plutôt que la main-d'œuvre locale.

La DECONT est un syndicat national relativement nouveau<sup>16</sup>. Ce syndicat a également fortement soutenu la décentralisation du contrôle des ressources publiques,

une des pierres angulaires des DSRP, et un projet de réduction de la corruption. Dans le cadre des DSRP, il souhaitait placer des restrictions sur la main-d'œuvre non nationale venant au Népal, améliorer la formation professionnelle et organiser les travailleurs de l'économie informelle. Comme les autres syndicats, il mit en lumière des problèmes majeurs dans l'application du droit du travail. Il signala que, dans la grande majorité des cas, le salaire minimum, qui venait d'être augmenté, n'était pas respecté. Ce syndicat s'est dit préoccupé de la situation critique des ouvriers agricoles. Jusqu'à il y a peu, le droit du travail avait interdit la formation de syndicats dans ce secteur. Ces aspects de la législation ont été révisés en 1999. En janvier 2000, un article de loi déterminant le salaire minimum pour le secteur agricole a été introduit. Malgré ces réformes significatives sur papier, les représentants de la DECONT ont révélé au BIT que pratiquement aucune loi du travail n'était appliquée dans le secteur.

Il est certain que les syndicats et les employeurs jouent tous les deux un rôle considérable dans la vie économique et politique au Népal. Dans certains pays, les syndicats et les associations patronales sont parfois accusés de protéger les droits acquis d'un groupe privilégié de travailleurs ou d'entrepreneurs et de ne pas se soucier suffisamment des implications des revendications sur des fractions plus importantes de la communauté. Certains économistes ont tendance à affirmer que les positions syndicales reposent sur la recherche d'une situation de rente et ressortissent à un comportement prétendument irresponsable. Des accusations similaires ont été portées au Népal. Il apparaît cependant que la position et les propositions politiques des syndicats au Népal couvraient un large éventail de sujets et contenaient des idées intéressantes, malgré quelques divergences, sur des questions relatives à d'autres marchés que celui du travail. Tandis qu'ils plaçaient naturellement au sommet de la liste de leurs priorités les questions ayant des répercussions directes pour leurs membres, ils se souciaient éga-

lement de mesures susceptibles de favoriser la croissance et de réduire la pauvreté dans le secteur de l'agriculture qui rassemble les travailleurs les plus pauvres et les plus marginalisés. Les syndicats ont également exprimé leur préoccupation par rapport aux conditions de travail dans l'économie informelle où les travailleurs sont bien souvent privés d'une représentation collective. Ces indications semblent confirmer que, dans l'ensemble, le mouvement syndical s'est efforcé d'adopter une perspective nationale relativement équilibrée plutôt que de suivre une stratégie égoïste.

On affirme souvent au Népal que les dirigeants syndicaux et la plupart des employeurs du secteur privé sont lourdement engagés – officiellement ou non – dans les partis politiques principaux. Un observateur local a effectivement décrit les syndicats comme étant «à la disposition des partis politiques». Cela pourrait expliquer la réticence du gouvernement à faire travailler le BIT et les partenaires sociaux sur les mêmes points des DSRP népalais. Il est certainement vrai que les trois centrales nationales ont des relations étroites avec les partis politiques principaux. Mais, comme le fait remarquer un spécialiste des relations professionnelles au Népal, les liens étroits qui existent entre les partis politiques principaux et les syndicats sont le produit de l'histoire politique népalaise<sup>17</sup>. Avant 1990, et avant l'instauration de la démocratie multipartite, une interdiction de former des syndicats et de mener des négociations collectives était en vigueur. L'apparition de syndicats actifs a par conséquent été étroitement liée à la mise en place des partis politiques. Après avoir été réprimés pendant les trente années d'autorité Panchayati, les syndicats et les travailleurs souhaitaient une protection politique<sup>18</sup>.

Cela dit, compte tenu de l'expérience dans les autres pays, il n'est ni inhabituel, ni inconvenant de voir des dirigeants des syndicats et des employeurs avoir un engagement politique. Par ailleurs, dans un pays comme le Népal, où des institutions tripartites pour le dialogue sur les questions économiques et sociales n'existent que sur papier et ne fonctionnent pas dans la réalité, il

n'est pas surprenant que les représentants des syndicats et des employeurs cherchent à utiliser tous les moyens à leur disposition pour influencer le pouvoir politique. Les dirigeants des syndicats et des employeurs s'appliquent à défendre et à protéger les intérêts de leurs membres. Faute d'un processus de consultation et de négociation tripartite transparent, équitable et influent, les représentants des syndicats et des employeurs utiliseront naturellement toutes les influences politiques dont ils disposent pour poursuivre ces objectifs.

### Les relations professionnelles et les réformes du marché du travail

La version finale des DSRP pour le Népal indique :

Afin d'offrir aux employeurs davantage de flexibilité pour ajuster leurs besoins en travail tout en compensant les droits des travailleurs concernés, le Dixième plan prendra une série de mesures pour réformer le droit du travail actuel. L'objectif principal présenté dans le Dixième plan pour le secteur du travail est d'assurer un environnement industriel favorable en maintenant un marché du travail flexible tout en veillant à protéger les droits fondamentaux des travailleurs. Pour atteindre cet objectif, les principales stratégies adoptées dans le Plan consistent à initier les réformes du droit du travail indiquées pour protéger l'investissement privé, favoriser de meilleures relations professionnelles, augmenter la productivité et mettre fin au travail des enfants<sup>19</sup>.

La partie politique du DSRP contient une section intitulée «Travail» ainsi qu'une stratégie décrite de la façon suivante: «rendre le droit du travail flexible». Les sections précédentes des DSRP qualifient les lois qui interdisent le licenciement des travailleurs d'«entrave considérable au développement du secteur privé»<sup>20</sup>. Dans leur étude des DSRP népalais, la Banque mondiale et le FMI attirent l'attention sur ces

réformes. «Les DSRP décrivent le rôle important du secteur privé dans la stimulation de la croissance tout en reconnaissant que de nombreuses mesures sont nécessaires pour détendre le climat des affaires privées au moyen de réformes structurelles dans plusieurs domaines importants tels que le droit du travail. Si ces réformes ne sont pas mises en œuvre, les investissements privés pourraient se raréfier et compromettre la réalisation des objectifs des DSRP<sup>21</sup>.»

Les DSRP ne sont que des documents sommaires, même s'il n'est pas impossible que l'administration actuelle ait prévu une stratégie détaillée et constructive pour exécuter les réformes du marché du travail. Toujours est-il que les DSRP, en tant que tels, restent muets sur la marche à suivre. L'an dernier, le BIT a tenté de faciliter les négociations entre les syndicats et les associations patronales sur la réforme du marché du travail. Il est cependant à craindre que les réformes du droit du travail et du marché du travail envisagées dans les DSRP soient appliquées unilatéralement par le gouvernement sans consultation des partenaires sociaux. Ces craintes sont d'autant plus justifiées dans un contexte où le parlement est suspendu et où le processus démocratique normal est tronqué.

En dépit de ces lacunes dans le processus, il est certain que la réforme des relations professionnelles est indispensable au Népal. Dans sa collaboration aux DSRP, le BIT a fortement préconisé des modifications institutionnelles, législatives et des changements d'attitude par rapport aux relations professionnelles. Selon le BIT:

Le système du dialogue social en est encore à ses débuts au Népal. Malheureusement, le Népal n'a pas le loisir d'autoriser une évolution lente de son système de dialogue social. Si la croissance économique, l'accroissement du travail décent et l'éradication de la pauvreté doivent être accélérés au cours de la période du Dixième plan, le processus de développement des relations professionnelles doit également être précipité. Il existe un lien direct et

préjudiciable entre l'état actuel des relations professionnelles et la performance économique et sociale du Népal. Pour cette raison, l'évolution des relations professionnelles au Népal devrait être importante aux yeux du gouvernement, de même que les réformes proposées dans ce document devraient susciter le soutien de la communauté des donateurs<sup>22</sup>.

Dans l'économie formelle, l'état actuel des relations professionnelles est une entrave considérable à la stimulation de la productivité ainsi qu'un facteur contribuant aux résultats médiocres du marché du travail. Les tensions sur le lieu du travail sont provoquées par des niveaux élevés d'absentéisme, le manque de motivation, l'imposition de systèmes de travail au ralenti ou de grève du zèle. Ce climat des relations professionnelles a par conséquent un impact négatif important sur la productivité au sein des entreprises existantes. L'impact sur l'impression que donnent les relations professionnelles au Népal est sans doute plus considérable encore au niveau international. Dans un environnement mondial très concurrentiel, l'incertitude apparente et les agitations potentielles sur le lieu de travail doivent avoir un impact préjudiciable sur l'investissement étranger. L'environnement des relations professionnelles est probablement un facteur supplémentaire qui participe à l'augmentation rapide du chômage de la main-d'œuvre étrangère (la main-d'œuvre non nationale) au niveau des emplois qualifiés et semi-qualifiés. Une étude syndicale a indiqué qu'il y avait des travailleurs étrangers dans plus de 40 pour cent des entreprises avec une concentration principale dans le secteur de la confection et du textile<sup>23</sup>. En plus des qualifications qu'elle procure dans l'entreprise, la main-d'œuvre étrangère désorganisée est probablement plus malléable et moins exigeante que les ouvriers népalais, étant donné son statut professionnel précaire.

Dans une tentative de réformer l'entièreté du système des relations professionnelles, la clé du succès durable est le procédé utilisé pour amener le changement.

Les objectifs de stimulation de la productivité, de croissance de l'emploi et de réduction de la pauvreté seront plus facilement atteints si les réformes proviennent d'un processus visiblement équitable et transparent. Le BIT avait avancé plusieurs propositions pour parvenir à cet objectif, mais celles-ci n'ont pas été incluses dans la publication des DSRP. Ceux-ci ont par contre porté leur attention sur la nature restrictive de certains éléments du droit du travail qui constituent une des principales critiques des employeurs au Népal. Les employeurs se soucient particulièrement des restrictions placées par le droit sur les prérogatives de la direction à licencier du personnel permanent. Ils s'opposent également à la définition qu'en donne la loi. Le Népal, comme plusieurs autres pays de l'Asie du Sud, ne dispose pas d'un système de protection sociale, ni d'allocations de chômage pour les travailleurs qui perdent leur emploi. Dans une certaine mesure, les lois strictes concernant le licenciement sont un corollaire de l'absence de filets de sécurité sociale pour les travailleurs au chômage.

Ces dispositions ainsi que d'autres dispositions de la législation – qu'elles soient ou non excessivement restrictives – sont un facteur significatif qui pousse les employeurs à sous-traiter et à donner aux travailleurs occasionnels des positions qui devraient être permanentes. L'accroissement de l'emploi non permanent est surtout répandu parmi les petites et moyennes entreprises à fort coefficient de main-d'œuvre. Certains employeurs ont demandé la mise en place de zones franches industrielles où le droit du travail ne serait pas appliqué, de même qu'une interdiction du recours à la grève dans tout le pays.

En fait, le droit du travail est fréquemment violé impunément. Les conventions collectives sont négociées et signées mais ne sont pas mises en application<sup>24</sup>. Les institutions chargées de surveiller et faire respecter la législation sociale et les conventions collectives semblent impuissantes. Les syndicats se plaignent aussi du fait que les employeurs ne négocient pas de bonne foi et que, après la conclusion d'accords, ils

doivent régulièrement lancer des actions de grève pour des questions de droit. Il semblerait aussi que les procédures utilisées au cours des dernières années pour examiner les réformes du droit du travail aient été opaques, ce qui a brisé la confiance dans le cadre institutionnel des relations professionnelles.

Vu la complexité et la nature différente des problèmes des relations professionnelles qui existent au Népal et leur rapport direct avec la performance économique, le BIT a proposé un ensemble intégré de réformes<sup>25</sup>. Pour tenter de concilier la position patronale sur la nature restrictive du droit du travail actuel et la position syndicale face au non-respect des lois et des conventions collectives. Afin de trouver un compromis entre les syndicats, les patrons et l'administration, le BIT a suggéré qu'il était peut-être souhaitable d'allonger la liste des questions en cours de révision afin d'y inclure la politique des salaires, la sécurité sociale, la formation et la fluctuation des salaires. Il s'agit là de questions importantes sur lesquelles les intérêts des partenaires sont convergents.

Le mouvement syndical au Népal a signalé qu'il était disposé à examiner des changements qui permettraient une plus grande flexibilité du marché si ceux-ci sont accompagnés de filets de sécurité sociale pour la main-d'œuvre affectée par les réformes. Suite à ces déclarations, il semble désormais possible de trouver un compromis et de parvenir à un consensus entre les partenaires sociaux. Le BIT avait déjà annoncé plus tôt qu'il était prêt à aider les parties à explorer les voies de compromis. Pour entamer le processus, il a été suggéré que le BIT puisse étudier et faire des recommandations sur la possibilité de réformer le droit du travail existant et que les institutions de dialogue social puissent disposer d'informations sur les meilleures pratiques observées dans d'autres pays et sur les normes internationales du travail. L'étude du BIT examinerait entre autres le droit et la pratique relatifs au licenciement et à la notion d'emploi stable. Le BIT pourra alors proposer aux parties des options permettant d'éviter des licenciements abusifs

tout en faisant des recommandations permettant un juste équilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi.

Il fut cependant clairement annoncé que toute révision du droit et des institutions du dialogue social ne devrait pas se limiter aux politiques d'embauche et de licenciement. Il existe de nombreux autres domaines dans lesquels le droit et les institutions peuvent être améliorés et les lacunes corrigées. Par exemple, le BIT a affirmé que le débat sur la réforme législative doit reposer sur une amélioration considérable du respect du droit. Ce processus compte trois ingrédients essentiels. Premièrement, les mécanismes de contrôle de l'application du droit du travail et des conventions collectives doivent être considérablement modernisés. Pour le moment, le système de l'inspection du travail est pratiquement inexistant. Deuxièmement, les procédures de recours à la médiation et aux tribunaux du travail, dans le cas où le droit n'est toujours pas observé, doivent devenir plus efficaces et plus rapides. Troisièmement, le statut du ministère du Travail et ses ressources doivent être améliorés, notamment dans le domaine de l'administration du travail et de la gestion des relations professionnelles.

Le processus permettant de parvenir à une certaine forme de compromis entre les syndicats et les employeurs sur les questions liées au droit du travail, à une meilleure observation du droit et à la réforme des institutions du dialogue social exigerait une gestion prudente. Par exemple, il serait extrêmement dangereux pour les relations professionnelles à long terme que les syndicats acceptent certaines modifications du droit du travail en espérant en retour que le droit soit mieux observé. Ils pourraient découvrir avec le temps que, dans la pratique, les lois ont été fragilisées et qu'elles ne sont pas pour autant mieux appliquées. Cela entraînerait inévitablement davantage de grèves, une productivité moindre et une plus grave détérioration de la performance économique. En raison de sa structure tripartite et de sa réputation internationale dans ce domaine, il conviendrait que le BIT assiste les parties

dans ce processus et les aide à trouver un accord sur un calendrier des réformes et sur l'ordre dans lequel elles peuvent être introduites.

Le BIT a annoncé qu'il était disposé à prolonger et à hâter son assistance technique au Népal dans ces différents domaines de l'administration du travail. Cependant, la réussite des réformes exige également une volonté politique et un véritable engagement du gouvernement dans l'administration du travail. L'inspection du travail, la conciliation et la médiation, ainsi que le fonctionnement des tribunaux du travail sont des activités relativement coûteuses et qui requièrent un travail intensif. Etant donné la corrélation entre les relations professionnelles médiocres et la performance économique et sociale peu satisfaisante au Népal pendant les dix dernières années, le BIT a recommandé à la communauté des donateurs de réfléchir au fait que ce domaine méritait un plus grand investissement. Malheureusement, ni les DSRP, ni l'étude des institutions financières internationales n'ont mentionné les problèmes de l'application du droit du travail ou des conventions collectives existants. Ils ne suggéraient pas non plus la réalité d'une volonté politique et des ressources disponibles pour moderniser les moyens techniques de ces institutions du travail importantes ou du ministère du Travail.

Malgré cette omission considérable dans les DSRP, le BIT a, en 2003, facilité les consultations et les négociations entre le mouvement syndical et le patronat sur une série de questions relatives au droit du travail et au marché du travail. Dans ce processus, les employeurs et les syndicats ont accepté d'examiner sept domaines clés de la politique: la flexibilité du travail, la politique de licenciement, le genre, l'économie informelle, la sécurité sociale, les négociations collectives et l'administration du travail. Des représentants du gouvernement ont participé en tant qu'observateurs à ces négociations bipartites. Au moment de la rédaction de ce document, en février 2004, les négociations étaient en cours. A l'époque, le gouvernement et les IFI se montraient peu enthousiastes à

autoriser ces négociations bipartites et à les laisser aboutir. De plus, l'action unilatérale du gouvernement qui a amendé le code du travail a provoqué un tollé au Népal.

D'autres réformes des relations professionnelles importantes sont nécessaires au Népal. Par exemple, le système actuel du dialogue social ne couvre qu'une proportion infime de la population active. Il offre un respect des revenus minimaux et une protection sociale à moins de 10 pour cent des travailleurs et travailleuses. Plus de 90 pour cent des travailleurs restent par conséquent exclus de la structure de protection. L'organisation des travailleurs occasionnels dans le secteur formel et l'organisation des entrepreneurs et des travailleurs dans l'économie informelle sont impératives pour garantir que l'entièreté de la main-d'œuvre sera représentée et protégée. Suite aux préoccupations mentionnées ci-dessus, le BIT a préconisé des réformes qui stimuleraient une perspective d'intérêt public chez les partenaires sociaux au lieu de la limiter. Aider les syndicats et les associations patronales en place à étendre de manière significative leur base organisationnelle est par conséquent la meilleure façon d'éliminer tout repli sur soi potentiel et d'assurer que les salaires, les conditions de travail et le droit du travail reflètent les meilleurs intérêts de l'ensemble des travailleurs et de tous les entrepreneurs dans l'économie.

Organiser ce qui n'est actuellement pas organisé est également le meilleur moyen d'éradiquer définitivement les violations de droits. Les formes et l'étendue de l'exploitation des travailleurs au Népal restent extrêmes. Par exemple, il existe des problèmes considérables par rapport au travail des enfants, au travail en servitude et aux autres violations des droits des travailleurs. L'éradication de cet outrage aux droits de l'homme aura un impact direct manifeste sur la pauvreté en augmentant les revenus et les niveaux de vie de ceux qui les subissent. L'impact aura des effets à long terme sur la réduction de la pauvreté. L'amélioration de la productivité des activités économiques existantes doit représenter un élément important de la stratégie

économique et de l'emploi pour le Népal et exige une amélioration de la qualité du capital humain. Une précondition fondamentale de l'offre d'emploi qualifiée et motivée est l'élimination des violations des droits des travailleurs et le respect complet des droits fondamentaux au travail. Les programmes spécifiques peuvent apporter et apportent effectivement une aide précieuse pour réduire l'incidence des violations des droits des travailleurs. Cependant, l'élimination permanente et générale de l'exploitation des travailleurs dépend de leur organisation et de la capacité de leur donner une voix pour défendre leurs propres intérêts.

Élargir la base de ces organisations servira deux autres objectifs importants. Premièrement, le renforcement du rôle des organisations démocratiques et représentatives des employeurs et des travailleurs dans toutes les régions du Népal et dans tous les secteurs de l'activité est le meilleur moyen de riposter à l'appel de tout mouvement non démocratique qui pourrait chercher à recruter le soutien des travailleurs pauvres. L'étude de la Banque mondiale et du FMI des DSRP népalais a remarqué que: «l'insurrection maoïste reflète en partie la désillusion croissante par rapport à l'inefficacité et à la corruption du secteur public, aux inégalités incessantes entre les groupes ethniques et les genres et aux mauvais services publics»<sup>26</sup>. Deuxièmement, cela encouragerait l'initiative générale de décentralisation de l'autorité pour l'application de programmes et d'activités conçus de manière à stimuler la croissance économique et à réduire la pauvreté en créant ou en renforçant des organisations de travailleurs ou d'employeurs aux niveaux régional et local.

Malheureusement, cette recommandation du BIT a été complètement ignorée dans les DSRP. Au contraire, le fait que les DSRP minimisent considérablement le rôle des partenaires sociaux dans le processus consultatif suggère que l'administration pourrait préférer diminuer davantage la densité des syndicats ainsi que leur pouvoir politique dans le pays. Si c'est le cas, cette stratégie manque de perspicacité

dans un pays qui est déjà confronté à un déficit démocratique important. Les institutions financières internationales pourraient s'appliquer davantage à encourager la liberté syndicale, l'organisation des travailleurs et des employeurs et le dialogue social de manière à fournir une «soupe de sûreté» qui réduirait les tensions politiques dans une situation où le parlement est suspendu et où d'autres forums de discussion pacifiques et pragmatiques sont à peine tolérés. Malheureusement, cette question ne fut pas mentionnée dans l'étude des DSRP conduite par la Banque mondiale et le FMI.

Tel qu'il est consigné dans le paragraphe 3 de ce document, une structure légale générale pour les relations professionnelles et pour les institutions du dialogue social a été mise en place au Népal. Mais celle-ci ne fonctionne pas de manière systématique ou efficace. Par exemple, plusieurs institutions ont été établies pour encourager la consultation tripartite et la négociation pour les problèmes relatifs au travail. L'organe principal est le Central Labour Advisory Body (Organisme central consultatif du travail) (CLAC) qui révisé la politique du travail, le droit du travail, la formation et les mesures pour promouvoir la paix sociale. Il existe d'autres institutions tripartites: le Comité de fixation du salaire minimum, le Comité de fixation des salaires et des compensations qui détermine la rémunération des journalistes; le Comité national de gestion du fonds de bien-être, le Comité consultatif sur l'emploi des étrangers, le Comité tripartite d'arbitrage et le Comité tripartite de prévention et de résolution des différends.

Malheureusement, plusieurs de ces institutions tripartites se réunissent de façon irrégulière ou bien ont peu d'influence sur les décisions. Il a fallu presque six ans au CLAC pour qu'il organise sa première rencontre entre 1996 et 2000. Depuis, il ne s'est réuni qu'à six occasions. Il n'eut aucun impact sur la formulation de la loi sur les syndicats en 1993. Il ne participa pas à l'examen des réformes législatives discutées secrètement au cours des dernières années et, lors de plusieurs

forums publics ad hoc, il ne collabora pas à la résolution des différends professionnels graves tels que celui qui eut lieu dans l'industrie hôtelière l'année dernière. A propos de ce problème, le gouvernement finit par déclarer que l'industrie hôtelière était un service essentiel afin de mettre un terme au différend. Un spécialiste a fait remarquer: «... en pratique, l'utilisation des mécanismes tripartites est très limitée. Les politiciens ne se fatiguent cependant jamais de mentionner des termes tels que: dialogue, consensus, coopération et accord. Pourquoi cela? Premièrement, la démocratie arrive trop tard au Népal et, deuxièmement, nous sommes simplement habitués au monologue, pas au dialogue»<sup>27</sup>. Malheureusement, l'approche unilatérale de la réforme des relations professionnelles suggérée dans les DSRP pourrait implanter davantage ces tendances peu souhaitables.

Même lorsque les questions affectent directement le bien-être des membres des organisations syndicales et patronales, le dialogue est insuffisamment développé. Jusqu'à récemment, les syndicats n'avaient par exemple jamais été invités à prendre part aux réunions du Comité influant sur la privatisation, bien qu'il existe une disposition écrite concernant leur participation et que l'association des employeurs (FNCCI) y participe régulièrement. Les DSRP comptent accélérer le processus de privatisation. Le document affirme:

Avec chaque politique économique libérale, le gouvernement réduira progressivement son rôle dans les activités économiques... tels que les investissements placés dans l'infrastructure sociale et économique et les services.» Les DSRP citent ensuite les secteurs suivants comme étant mûrs pour la privatisation: l'électricité, la voirie, les communications et d'autres composants de l'infrastructure<sup>28</sup>.

Comme il a été mentionné ci-dessus, la privatisation des entreprises publiques est au programme depuis très longtemps, mais a fait peu de progrès. D'aucuns prétendent

qu'un des facteurs qui entravent la privatisation est la résistance des syndicats. Les syndicats contestent néanmoins cette affirmation. Ils soutiennent qu'ils reconnaissent le besoin d'une réforme des entreprises publiques et d'une meilleure efficacité économique. Selon eux, une première étape nécessaire est l'introduction d'une administration du travail qui a le pouvoir d'appliquer les réformes nécessaires et de préparer à l'éventualité de la privatisation ainsi que d'éviter la corruption. Les syndicats affirment en fait que ce sont les représentants du gouvernement qui freinent les projets de privatisation. Selon certains dirigeants syndicaux, le gouvernement exerce un contrôle sur l'accès à l'emploi et à la promotion de l'emploi dans les entreprises d'Etat et refuse de renoncer à ce népotisme.

Malheureusement, les DSRP et l'étude des institutions financières internationales semblent avoir ignoré les préoccupations des syndicats par rapport à la privatisation. Ces documents ne suggèrent en aucune manière que des consultations et des négociations transparentes, systématiques et spécifiques entre l'administration et les partenaires sociaux soient envisagées sur la privatisation et sur la réforme de la fonction publique. L'absence d'une intégration totale des partenaires sociaux dans ces réformes ne peut qu'exacerber les tensions politiques sous-jacentes au Népal.

## Un grand potentiel

Le Népal, malgré un grand potentiel, fait face à un avenir économique et politique précaire. Le niveau de la pauvreté reste extrême. Dans ce contexte difficile, une stratégie économique a été rédigée. Celle-ci est raisonnablement réaliste et promet de réduire la pauvreté rurale et d'éliminer au moins certaines des segmentations de cette société. Le contenu politique et le processus utilisé dans la négociation des DSRP népalais suscitent de nombreuses critiques. Par exemple, il est clair que la Commission de planification nationale s'efforce de faire de la croissance de l'emploi un élément central de sa stratégie éco-

nomique. Cet organisme a incorporé un grand nombre des recommandations faites par le BIT concernant les politiques économiques et de l'emploi dans les DSRP.

Il est d'autre part évident que la situation de sécurité précaire et l'environnement intérieur fortement instable représentent des défis de grande envergure pour le pays. Ces risques sont considérables et ne devraient pas être sous-estimés. Au vu des défis auxquels le Népal est actuellement confronté, il est indispensable que toutes les forces vives de la société travaillent ensemble pour donner à cette stratégie économique une chance de réussir. Le pays ne peut pas se permettre de marginaliser des groupes politiques puissants tels que le mouvement syndical, en appliquant de manière unilatérale des mesures controversées. Mais les changements structurels et les réformes du marché du travail sont clairement nécessaires pour encourager les investissements dans le secteur privé et pour réduire les déficits du travail décent. Le BIT a élaboré une proposition détaillée pour un processus équitable et transparent de manière à aborder des changements institutionnels et législatifs plus que nécessaires dans le système des relations professionnelles au Népal. La mise en œuvre de ce programme de réforme générale, en consultation avec les partenaires sociaux, devrait constituer la meilleure manière de promouvoir une société plus cohésive et de limiter les risques de ce qui représente par ailleurs une stratégie économique séduisante.

## Notes

<sup>1</sup> L'auteur remercie Duncan Campbell et Graham Buckley du BIT pour leurs commentaires sur une première version de cet article.

<sup>2</sup> La Commission nationale de planification – gouvernement du Népal, le Dixième plan (les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté), 2002-2007, mai 2003.

<sup>3</sup> Les DSRP sont en fait présentés comme une récapitulation générale du Dixième plan.

<sup>4</sup> Association internationale pour le développement et Fonds monétaire international: *Joint staff assessment of the poverty reduction strategy papers*, 24 octobre, 2003, p. 2.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>8</sup> Le Dixième plan (les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté) 2002-2007, Suite.

<sup>9</sup> Association internationale pour le développement (AID) et Fonds monétaire international (FMI): *op. cit.*, p. 3.

<sup>10</sup> BIT: Rapports de missions, documents internes.

<sup>11</sup> Les activités du BIT relatives à la privatisation ont été limitées aux ateliers organisés pour les partenaires sociaux et ont eu lieu hors du contexte des DSRP.

<sup>12</sup> BIT: «Le travail décent pour la réduction de la pauvreté: une contribution de l'OIT aux DSRP au Népal», 2002.

<sup>13</sup> Manandhar, N.: *Labour Relations: Problems and Issues in Nepal*, juillet 2001, p. 60.

<sup>14</sup> GEFONT: *Trade unions in critical situation*, Népal, 2003.

<sup>15</sup> La NCS est liée au Congress Party népalais et la GEFONT à l'UML.

<sup>16</sup> La DECONT a été constituée après une division de la NCS. La DECONT et la NCS ont des actions différentes mais sont toutes deux associées au Congress Party népalais.

<sup>17</sup> Manandhar, *op. cit.*, p. 55.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>19</sup> La Commission nationale de planification, *op. cit.*, p. 49.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>21</sup> AID et FMI, *op. cit.*, p. 6.

<sup>22</sup> BIT, *op. cit.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>24</sup> Rimal, B.: *Trade Union Rights: Implementation of Labour Laws in Nepal*, GEFONT, 2001.

<sup>25</sup> BIT, *op. cit.*, pp. 23-28.

<sup>26</sup> AID et FMI, *op. cit.*, p. 2.

<sup>27</sup> Manandhar, *op. cit.*, p. 87.

<sup>28</sup> DSRP, p. 48.

# Ghana: participation prudente des syndicats

*Les syndicats ghanéens avaient de sérieuses appréhensions à propos des DSRP dans leur pays, notamment parce que les entretiens décisifs entre le gouvernement et les institutions financières internationales se sont tenus à Washington, en l'absence de la société civile. Les organisations syndicales se sont néanmoins engagées à participer intégralement au processus. Pourquoi? Comment? Et que pouvons-nous retenir de leur action?*

---

**Anthony Baah**

Département de la politique et de la recherche  
Trades Union Congress (Ghana)

---

Le Ghana compte parmi les pays pauvres d'Afrique et d'autres parties du monde qui ont préparé des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et en ont fait une condition sine qua non pour accéder à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du Fonds monétaire international (FMI) et à d'autres aides financières des institutions financières internationales (IFI). La préparation des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté au Ghana (les DSRP-G), c'est-à-dire les DSRP ghanéens, a débuté en 2001. En février 2002, les DSRP-G étaient prêts à être mis en œuvre. La stratégie couvrirait tout d'abord une période de trois ans, de 2002 à 2004. Cette période a depuis été prolongée jusqu'en 2005. L'objectif des DSRP-G est de «créer la richesse en transformant la nature de l'économie pour atteindre la croissance, une réduction accélérée de la pauvreté et la protection des vulnérables et des exclus dans un environnement démocratique décentralisé». Cet objectif doit être atteint au moyen:

- d'une gestion judicieuse de l'économie;
- d'une augmentation de la production;
- d'un soutien au développement humain;
- de l'approvisionnement en services fondamentaux;

- de programmes pour soutenir les vulnérables et les exclus;
- d'une bonne gestion des affaires publiques; et
- de la participation active du secteur privé en tant que «moteur principal de la croissance».

Comme dans les autres programmes promus par les IFI, le principe sous-jacent de la stratégie pour la réduction de la pauvreté est le Consensus de Washington, fondé sur l'idéologie néolibérale du «tout marché». Ainsi, les objectifs cités ci-dessus ont été pondérés sur le conseil des «experts» de Washington. Une lecture en diagonale de n'importe quel DSRP, y compris les DSRP ghanéens, révèle que finalement les politiques macroéconomiques poursuivies autrefois dans le programme d'ajustement structurel sont encore prédominantes. Alors, quel est l'élément neuf? Les IFI et leurs collaborateurs gouvernementaux garantissent qu'il existe des différences fondamentales entre les FRPC et les politiques d'ajustement structurel. Ils affirment que les FRPC, à la différence des politiques d'ajustement structurel, mettent en avant une participation large au sein des pays et une plus grande appropriation des stratégies par ces derniers. Ils soutiennent

également que les FRPC favorisent la constitution de budgets nationaux dans l'intérêt des pauvres et de la croissance; qu'elles sont plus flexibles au niveau fiscal; plus sélectives en conditionnalité; qu'elles insistent sur une gestion prudente des ressources publiques et surtout, qu'elles encouragent une analyse de l'impact social des principaux ajustements macroéconomiques et réformes structurelles. Ces caractéristiques sont censées être intégrées aux DSRP. Mais ce n'est pas le cas pour les DSRP du Ghana. En revanche, les prescriptions macroéconomiques ne tiennent pas compte des conséquences sociales et n'accordent que peu d'attention aux problèmes socio-économiques importants tels que la répartition des revenus, capitale aux yeux des syndicats.

Cela explique pourquoi le Trades Union Congress (TUC) (Congrès syndical du Ghana)<sup>1</sup> a, dans un premier temps, fait opposition à toute initiative liée aux FRPC. Le TUC a ainsi exprimé de sérieux doutes sur les DSRP et sur l'engagement du gouvernement à promouvoir le développement social et à consulter la société civile. Selon l'organisation syndicale, le DSRP constituait le prolongement des politiques d'ajustement structurel sous un nom différent. La société civile a été totalement exclue des consultations parallèles qui se sont tenues à Washington entre le gouvernement et les IFI et qui devaient déterminer les politiques à exécuter et les critères et points de référence pour mesurer la performance économique du pays.

En dépit de ces appréhensions, le TUC s'est finalement engagé à participer sans réserve à la stratégie de réduction de la pauvreté aux côtés d'autres organisations de la société civile. Quelles sont les raisons de la volte-face du TUC? Quelle forme a prise cette participation? Quels ont été les défis à relever et quelles leçons le mouvement syndical a-t-il tirées du processus? Autant de questions auxquelles le présent article tente d'apporter des réponses. Avant de poursuivre, il convient cependant de se faire une idée de l'ampleur de la pauvreté au Ghana puisqu'il s'agit du principal facteur motivant la participation du TUC au processus des DSRP.

## La pauvreté au Ghana

Quatre Ghanéens sur dix vivent au-dessous du seuil officiel de pauvreté<sup>2</sup>. On estime également que, sur base de la référence de pauvreté d'un dollar par jour, près de 45 pour cent de la population est pauvre et que, sur base du critère de deux dollars par jour, 80 pour cent de la population est pauvre. La pauvreté est pire dans certaines régions et parmi certains groupes socio-économiques. Dans le nord du pays, une moyenne de huit personnes sur dix sont pauvres sur base du seuil national de pauvreté. La pauvreté affecte 59 pour cent des fermiers cultivateurs. Elle est également élevée parmi les travailleurs du secteur formel de l'économie. La dernière enquête du niveau de vie au Ghana, conduite en 1998/1999, a révélé que près de 23 pour cent des travailleurs du secteur public et 11 pour cent des travailleurs du secteur privé formel étaient pauvres. L'analyse de l'incidence de la pauvreté entre 1992 et 1999 démontre que cette dernière a augmenté dans certaines régions. Elle est passée de 70 à 88 pour cent dans le nord-est; de 63 à 69 pour cent dans le nord et de 44 à 48 pour cent dans la région du centre. La mortalité infantile est estimée à 57 décès sur 1 000 enfants nés vivants. Environ un enfant sur neuf né au Ghana décède avant son cinquième anniversaire. Moins de 50 pour cent des nouveau-nés sont suivis dans des centres médicaux. Au Ghana, la mortalité liée à la maternité varie entre 214 et 740 pour 100 000. Nombre de ces décès pourraient être évités. Un tiers des enfants ghanéens ne sont pas vaccinés avant leur premier anniversaire. Environ un quart des enfants de moins de 5 ans présentent un retard de croissance. Un tiers de la population ghanéenne ne dispose toujours pas d'eau potable et plus de 50 pour cent n'a pas accès à un système sanitaire adéquat et hygiénique. Le VIH/SIDA ne cesse de se propager et atteint un taux alarmant. La malaria, les infections respiratoires aiguës, la diarrhée, la malnutrition et la rougeole restent les cinq premières causes de décès pour les enfants au Ghana.

Vu l'ampleur du dénuement et l'augmentation probable de la pauvreté, on comprend mieux pourquoi le gouvernement<sup>3</sup> s'est empressé après les élections de 2001 de rejoindre les pays pauvres lourdement endettés (PPLÉ) et les initiatives des DSRP. Il est actuellement difficile d'évaluer les DSRP, principalement à cause d'un retard appréciable entre l'application de la politique et ses résultats. Il est cependant vrai que le gouvernement a mis un certain nombre de mesures en place dans le cadre des DSRP afin de réduire la pauvreté. Suite à l'espace restreint, ces programmes ne peuvent pas être examinés dans cet article. Notre préoccupation principale dans ce document est le rôle que jouent les syndicats dans le processus des DSRP et les leçons qu'ils en tirent. Les sections qui suivent abordent ces questions.

### La participation du TUC aux DSRP

La raison d'être du mouvement syndical est l'amélioration des conditions sociales et économiques des travailleurs et travailleuses en particulier, et des habitants du Ghana en général. Depuis l'indépendance, le TUC a non seulement servi ses membres, mais est en réalité devenu de facto le porte-parole de l'ensemble de la société civile dans le pays. Dans sa politique de développement humain adoptée lors de son 6<sup>e</sup> Congrès en 2000, le TUC a promis son soutien à toutes les initiatives et politiques qui visent à créer des opportunités pour rehausser les moyens individuels et permettre au peuple de vivre une vie satisfaisante. Comme l'affirme la politique de développement humain, le TUC reconnaît que:

La société civile est chargée d'attirer l'attention des dirigeants de l'économie sur les épreuves qui attendent le pays aux niveaux social et économique. Nous continuons à promouvoir des politiques qui ne font que soutenir la croissance économique sans aucune considération pour la situation lamentable des individus, sous prétexte que

les avantages de la croissance économique profiteront, à long terme, aux sections de la population qui souffrent de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

C'est pourquoi la première raison de la participation du TUC au DSRP était de garantir des politiques économiques susceptibles d'accroître les revenus de la population et de les amener à un niveau convenable moyennant la création d'emplois décents tout en développant un système d'éducation et de formation de qualité. Le TUC envisageait la participation active de la population aux décisions qui affectent sa vie et celle des communautés grâce à une démocratie participative. Et, par-dessus tout, il souhaitait que l'objectif ultime des politiques fut de donner la possibilité à chaque individu de vivre une vie plus saine, plus longue et plus satisfaisante. Suite à l'expérience pénible des travailleurs pendant près de vingt ans d'ajustement structurel dans le pays, et suite à des politiques intérieures fortement influencées, pour ne pas dire élaborées par les IFI, les dirigeants du TUC ont pris conscience que les DSRP deviendront l'instrument politique fondamental pour l'administration du pays et, par conséquent, le seul moyen d'assurer que les problèmes du développement humain seront pleinement intégrés dans les politiques. Le TUC a donc décidé de s'engager sans réserve dans le processus et d'encourager d'autres organisations de la société civile à faire de même.

Par ailleurs, le TUC a toujours soutenu que personne ne peut mieux représenter les travailleurs que les travailleurs eux-mêmes. C'est pourquoi il doit participer au processus, sans quoi cela signifierait non seulement que le mouvement syndical aurait «vendu les droits qu'il a acquis en naissant», mais surtout, cela pourrait avoir pour conséquence que les problèmes sociaux et les problèmes du marché du travail relatifs au travail décent, à la sécurité et à la santé des travailleurs, aux droits de négociation collective, de liberté syndicale ainsi qu'à d'autres normes de travail reconnues internationalement, ne soient pas abordés dans le document définissant la

politique à suivre. Une fois encore, l'expérience qu'ont tirée les travailleurs de l'ajustement structurel a servi de guide et a permis aux dirigeants du TUC de prendre une décision ferme: le mouvement syndical n'a pas à être le spectateur imperturbable de politiques qui vont être appliquées au Ghana, il doit participer au processus pour garantir que les DSRP-G tiennent compte des préoccupations des travailleurs.

D'autres facteurs, tels que l'engagement syndical pour la démocratie participative, le rôle des syndicats devenus les porte-parole de la société civile et leur souci d'équité sociale et économique, ont plaidé en faveur de la participation du TUC au processus. Il est important de mentionner le conseil et le support technique apportés par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) à ses organisations affiliées dans les pays participants aux DSRP. Ce soutien a également incité le TUC à y participer et à veiller à ce que les normes internationales du travail reçoivent l'attention qu'elles méritent dans les documents.

Depuis qu'il a décidé de participer au processus des DSRP, le TUC a contribué à plusieurs activités en rapport avec les DSRP. Nous en citons quelques-unes parmi les plus importantes. Au cours de la phase de formulation, le mouvement syndical était représenté dans certaines des équipes établies pour analyser le scénario de la pauvreté et donner la priorité aux actions pour la réduction de la pauvreté. En vue de recueillir la position de ses affiliés de manière à l'intégrer dans les DSRP, le TUC a animé un atelier sur l'emploi et le développement des ressources humaines au cours duquel des questions relatives à l'emploi, aux droits du travail, à l'équité sociale, à la répartition des revenus, ainsi que d'autres problèmes en rapport avec la politique menée à l'égard du travail, ont été examinées minutieusement. Des recommandations ont ensuite été soumises à la Commission nationale de planification du développement (CNPD) chargée d'élaborer les DSRP. Le mouvement syndical, comme d'autres organisations de la société civile, a participé aux forums qui furent organisés par la CNPD pour fixer

les priorités en matière de réduction de la pauvreté. Le TUC était parmi les premières organisations de la société civile à soumettre ses commentaires par rapport au premier avant-projet de DSRP. Il a ainsi soulevé des questions très pertinentes en ce qui concerne les normes du travail, le besoin d'équité dans les politiques fiscales et d'investissement, la sécurité sociale et les pensions, la problématique du traitement équitable des sexes, la nécessité de se rapporter au droit dans les programmes de réduction de la pauvreté et, surtout, les questions touchant à une répartition équitable des revenus. Ces questions étaient soit tout à fait inexistantes dans l'avant-projet, soit elles n'étaient pas explicites. Dans le cadre des DSRP, le gouvernement a organisé un dialogue économique national pour étudier toutes les informations rassemblées au cours du processus de consultation et tenter de parvenir à un consensus sur les priorités à poursuivre dans les DSRP. Le TUC et ses 17 affiliés furent bien représentés lors de ce dialogue et le mouvement syndical a déclaré officiellement et publiquement son engagement dans le processus des DSRP. La stratégie est maintenant au stade de la mise en œuvre et le TUC a une nouvelle fois pris part à la planification du projet ainsi qu'à plusieurs activités d'aide sociale directe dans certaines régions déshéritées.

On pourrait conclure de ce qui précède que le TUC et l'ensemble de la société civile ont été autorisés à prendre part à toutes les phases et à tous les niveaux du processus des DSRP. Cela n'a pas été le cas. Une fois le dialogue économique national terminé, la participation de la société civile a été limitée de façon radicale pendant le stade préliminaire, alors que les objectifs spécifiques de la réduction de la pauvreté étaient établis et que les lignes directrices étaient développées pour les ministères, les départements et les agences. Lors de la rédaction de la version définitive des objectifs à inclure dans le budget national, la participation de la société civile était de nouveau minimale. Ces étapes étaient réservées aux «experts» et aux savants conseillers dont le centre d'opération est Washington.

## Défis et expériences

Les travailleurs ont-ils atteint leurs objectifs dans leur collaboration au processus des DSRP? La réponse est négative. Il est toutefois vrai que les syndicats ont tiré un grand nombre de leçons du processus. Le premier enseignement que nous avons tiré est que notre économie n'est pas gérée par notre gouvernement. Bien que la Banque mondiale et le FMI ne soient pas responsables devant la population, il leur a été permis de dépouiller notre gouvernement élu démocratiquement de toutes ses prérogatives politiques économiques et sociales. Les DSRP se sont en grande partie révélés être une nouvelle manière d'instituer le Consensus de Washington – une discipline fiscale stricte et parfois déraisonnable qui écarte les dépenses fiscales des services sociaux, une libéralisation, une privatisation et une déréglementation financière et commerciale effrénées. Les craintes qu'a exprimées le TUC au début du processus des DSRP concernant «l'autonomie et l'indépendance du gouvernement à façonner les DSRP» étaient justifiées. Il est apparemment impossible de mettre un terme aux relations coloniales de dépendance et de conditionnalité extérieure. Le TUC est d'avis que l'influence excessive que la Banque et le Fonds exercent sur les politiques intérieures des pays en développement est à l'origine des politiques et des programmes évasifs du DSRP, et ce spécialement en Afrique. Les politiques qui constituent les DSRP, en particulier celles liées à la gestion macroéconomique, reposent sur le Consensus de Washington et sont par conséquent jugées non négociables. Ces politiques macroéconomiques orthodoxes et périmées ont été glissées furtivement dans tous les DSRP sous différents noms et sous différentes terminologies en dépit de la résistance farouche des organisations de la société civile du monde entier. Même si les IFI n'avaient pas intégré de manière explicite leur idéologie libérale et monétariste dans les DSRP, leurs représentants officiels disposaient du pouvoir d'approuver, de désapprouver ou de rejeter les DSRP. Cela a conféré un poids dis-

proportionné à leurs «recommandations», en particulier sur les questions de politiques macroéconomiques.

Par ailleurs, force est de constater qu'il ne suffit pas simplement de participer au processus décisionnel national. C'est le degré d'efficacité de cette participation qui est important car il donne ou non la possibilité de répondre aux préoccupations de la société civile et des syndicats. Presque toutes les questions spécifiques sur l'emploi, l'équité sociale et la répartition qu'ont posées les syndicats pendant la phase de formulation ont été édulcorées dans le document principal. Ces questions portent habituellement l'étiquette de politiques sociales et on a considéré qu'elles ne devraient pas avoir leur place dans les politiques supposées être en faveur de la croissance. De même, bien que les syndicats aient été invités à participer au processus de politique nationale, le cadre politique et d'autres questions politiques importantes avaient déjà été analysés et, dans certains cas, des conclusions avaient déjà été déposées. Les syndicats étaient dès lors invités à participer au processus dans le seul but de remplir une condition imposée par les donateurs, mais pour laquelle le gouvernement ne montrait guère d'enthousiasme. Dans de telles circonstances, le risque d'approuver sans discussion des politiques qui profiteraient uniquement à l'élite aux dépens de la majorité était évident.

La troisième leçon tirée par le mouvement syndical concerne les capacités techniques limitées pour la participation à des débats politiques aussi complexes. Les DSRP sont des documents très détaillés qui abordent des domaines généraux de la politique, dont les domaines monétaires et fiscaux, l'emploi et le développement des ressources humaines, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, le développement rural et urbain, la problématique du traitement équitable des sexes, la science et la technologie, le commerce international et les questions de gouvernance. La difficulté la plus importante lors de la participation des syndicats au processus de consultation a été la faiblesse de

sa préparation technique pour traiter efficacement toutes les questions afférentes à ces différents domaines de la politique. Les dirigeants du TUC ont réalisé que, pour influencer la politique nationale, le syndicat devrait être en position de proposer des politiques novatrices qui prennent la dimension sociale en considération et qui soient viables, crédibles et pertinentes. Cela exige du mouvement syndical qu'il ait à sa disposition une capacité analytique plus grande et davantage de moyens pour effectuer des recherches dans le domaine de la politique.

### Une meilleure préparation pour un meilleur impact

Le mouvement syndical au Ghana n'a pas été capable de peser suffisamment sur le contenu de la stratégie de réduction de la pauvreté, mais il ne regrette cependant pas d'avoir participé au processus. Sa participation aux DSRP a révélé l'énormité des défis auxquels le mouvement est confronté dans ce domaine de la mondialisation. Le Ghana dépend toujours excessivement du FMI et de la Banque mondiale pour le soutien financier et technique et, dès lors, la direction de l'économie du pays est considérablement déterminée par ces institutions. Par exemple, le gouvernement ghanéen a subi des pressions pour poursuivre la déréglementation du marché du travail et privatiser les dernières entreprises appartenant à l'Etat. En réponse à cela, il a établi une liste d'entreprises publiques à démanteler et a adopté une nouvelle loi pour promouvoir une déréglementation plus importante du marché du travail. Cette loi encourage le travail précaire et

prévoit des procédures simplifiées de licenciement. Le marché du travail est donc susceptible d'être libéralisé de plus belle. Ce qui entraînera une nouvelle poussée de l'économie informelle. Les implications négatives de ces politiques sur l'effort de réduction de la pauvreté sont évidentes.

Face à cette approche, le TUC reste malgré tout déterminé à continuer à participer à tous les débats sur les politiques économiques et sociales au niveau national, ainsi qu'au niveau international. Il s'agit d'engager un combat direct avec les autorités et les institutions financières internationales pour avoir un impact sur les politiques. Mais le mouvement syndical ne peut pas s'engager efficacement en faveur des questions de politique sans les qualifications, la capacité et l'information nécessaires. Cela représente le défi le plus important pour les années à venir. Avec le soutien de l'Organisation internationale du Travail, de la CISL et d'autres partenaires locaux et internationaux, il pourra y parvenir.

### Notes

<sup>1</sup> Le Trades Union Congress (Congrès syndical du Ghana) est la principale centrale syndicale nationale du Ghana. Il a été formé en 1945 et compte actuellement près d'un demi-million de membres.

<sup>2</sup> Le seuil de pauvreté officiel au Ghana est basé sur la nutrition. Les pauvres sont classés en deux subdivisions: «extrêmement pauvres» et «pauvres». Les ménages extrêmement pauvres sont ceux dont les dépenses annuelles par adulte s'élevaient à moins de 700 000 cedis (GHC) et les ménages pauvres sont ceux dont les dépenses annuelles ne dépassent pas 900 000 GHC. Sur base des taux de change officiels en 1999, ces chiffres annuels étaient équivalents à 292 et 376 dollars EU respectivement.

<sup>3</sup> Le gouvernement actuel du Ghana a accédé au pouvoir en 2001 après près de vingt ans de régime militaire.

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

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

---

Lawrence Egulu

Economiste principal

Organisation régionale africaine de la

Confédération internationale des syndicats libres (CISL)

---

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

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

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

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

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

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

### Un catalogue de préoccupations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Les syndicats reconnaissent leur manque de compétence.** L'Organisation centrale des syndicats (OCS-Kenya) et l'Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin (UNSTB) reconnaissent que leur efficacité lors des discussions était limitée par l'insuffisance de compétences disponibles au sein de leurs organisations. Seuls les syndicats de Bosnie-Herzégovine, du Ghana, du Pakistan et du Sri Lanka ont soumis une position détaillée par écrit. La compétence, tout comme la légitimité et la représentativité, sont toutefois des critères que recherche tout groupe de parties prenantes<sup>2</sup>.

## Quelques recommandations

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

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

## Notes

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

<sup>2</sup> Recueil de références de la Banque mondiale sur la participation, chap. 7, p. 250.

## Références

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

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

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

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

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

# La difficile participation des syndicats au Cambodge

*Inconfortable. C'est l'adjectif qui qualifie sans doute le mieux la position dans laquelle se sont trouvés les syndicats cambodgiens lors des premiers entretiens sur les DSRP de leur pays. Position inconfortable, car les dirigeants syndicaux comprenaient qu'il leur faudrait participer sans pour autant savoir comment s'y prendre. Position inconfortable aussi, car les DSRP aborderaient des problèmes d'ordre national alors que le mouvement syndical restait divisé et parce que le processus supposait des débats économiques qui semblaient dépasser ses compétences.*

---

**Raghwan Raghwan**

Spécialiste des activités pour les travailleurs  
Bureau de l'OIT à Bangkok

---

Pour comprendre la situation cambodgienne, il est nécessaire de se remémorer son histoire récente. Après une guerre civile longue et pénible qui a commencé au début des années soixante-dix, le Cambodge a entamé un long et lent processus de réflexion et de travail introspectif vers la démocratie et vers la mise en place de structures démocratiques. Ce processus a débuté après le 23 octobre 1991, date à laquelle l'accord de paix de Paris a mis fin à la guerre civile. Le pays était toutefois encore très instable et le restera pendant de nombreuses années, comme en témoigne le coup d'Etat de 1997.

Le mouvement syndical est également jeune puisqu'il n'a commencé à se développer qu'après la fin de la guerre de 1991. Il est en outre divisé. Il existe actuellement près de 14 confédérations syndicales nationales (soit un total de 499 syndicats) agréés par le ministère du Travail cambodgien. Elles représentent environ 4 pour cent d'une population active de 5,7 millions de personnes (44 pour cent de la population totale de 12,7 millions d'habitants). Les anciennes alliances avec les différents partis politiques existent toujours et expliquent d'une certaine manière les raisons de la division au sein du mouvement syndical. Le

secteur syndical se concentre par ailleurs actuellement dans l'industrie du cuir et du textile.

Avant même que l'OIT n'aborde la question des DSRP (DSRPN au Cambodge) avec le Cambodge au début de l'année 2002, certains syndicats, en association avec les organisations non gouvernementales, s'étaient déjà concertés et avaient envoyé une lettre de protestation aux ambassades des pays donateurs. C'est à cette occasion que les pays donateurs se sont réunis pour leur conférence annuelle au Cambodge afin de discuter des aides financières au gouvernement. Depuis la fin de la guerre en 1991, la communauté internationale n'a cessé d'apporter une aide financière au Cambodge. Dans leur lettre aux ambassades, les syndicats demandaient aux donateurs d'exiger du gouvernement la transparence dans l'utilisation de l'aide financière qui lui était attribuée. Ils dénonçaient la corruption au sein de son administration et l'opacité dans la manière dont les fonds des donateurs étaient octroyés et utilisés.

## Mise au point

La préparation des DSRPN au Cambodge a démarré en mai 2002 et un DSRP provisoire a été créé cinq mois plus tard. Il a fallu deux ans pour mettre au point les DSRPN dont la version finale date de décembre 2002. L'organisme responsable était le ministère de l'Économie et des Finances, mais la coordination était effectuée par le Secrétariat général du conseil pour le développement social (SGCDS), un organe interministériel présidé par M. Kim Saysamalen, sous-secrétaire d'État du ministère de la Planification. En mars 2003, le processus de mise en œuvre des DSRPN était lancé. Le SGCDS est responsable de son exécution.

Le Cambodge est l'un des cinq pays choisis par l'OIT afin d'influencer le processus des DSRPN, ce qui a également fait de lui un partenaire dans la lutte mondiale contre la pauvreté. L'objectif de l'aide de l'OIT était d'intégrer son programme de travail décent dans les DSRPN. L'OIT a entamé un processus pour assister les syndicats, l'organisation patronale et les différents ministères concernés dans leur participation aux DSRPN. Cela commença en juin 2002 par un séminaire de formation pour les responsables des syndicats cambodgiens. Ce séminaire d'une journée, dirigé par un spécialiste du Bureau des activités pour les travailleurs de l'OIT, a été l'occasion de discuter du processus, des motivations de la participation des syndicats et de la manière dont elle devrait s'effectuer. À cet égard, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a publié un manuel sur les DSRP qui a considérablement contribué à la formation des dirigeants syndicaux et qui les a aidés à se familiariser avec les DSRPN. À la fin de la session, malgré la persistance de leur scepticisme quant à l'aboutissement du processus, les participants ont reconnu que la formation les avait aidés à mieux comprendre le concept dans son intégralité. Ce séminaire avait au moins permis de surmonter quelques inquiétudes par rapport au processus.

Pour participer à celui-ci, les syndicats ont eu à se préparer pour des débats sur

des problèmes nationaux de grande envergure. Ils étaient mal à l'aise à cet égard car leur domaine de prédilection était celui des problèmes de l'emploi. La plupart du temps, ces problèmes étaient liés aux questions de relations professionnelles au sein de l'entreprise. Le défi de la formation était de leur permettre d'aborder les problèmes nationaux soulevés par les DSRPN et de faire le lien entre leur travail quotidien et la réduction de la pauvreté au Cambodge.

En août 2002, un deuxième séminaire, bipartite cette fois (réunissant les organisations syndicales et patronales), a été organisé suivi d'un atelier tripartite sur les DSRPN. Ces consultations permirent à l'OIT d'élaborer un document sur les DSRPN intitulé «Générer le travail décent pour la réduction de la pauvreté au Cambodge – la voix des salariés, des employeurs et du gouvernement». Ce document reprenait les différentes positions des syndicats sur la lutte contre la corruption et traitait en même temps d'autres problèmes chers aux syndicats, tels que le renforcement des relations professionnelles, le maintien du salaire minimum et la protection sociale. Le séminaire bipartite a permis d'identifier les principaux facteurs contribuant à la pauvreté, à savoir: les problèmes liés à la corruption et au manque de transparence du gouvernement, l'affaiblissement du système judiciaire, les failles dans la législation et le non-respect du droit, le manque d'éducation et de qualifications et le manque de distribution équitable de l'aide aux pauvres.

L'un des résultats les plus importants de la consultation tripartite a été l'inclusion de deux représentants syndicaux dans le processus de consultation du gouvernement sur les DSRPN. Dans les autres pays, la structure des DSRP ne prévoit pas de siège spécial pour la participation des syndicats. Ceux-ci doivent négocier leur participation au processus. Au Cambodge, Chae Vichea (assassiné en janvier 2004, voir l'article de Samuel Grumiau dans *Education ouvrière* n° 4/2003), président des syndicats libres du royaume du Cambodge, Mom Niham, présidente de la fédération nationale in-

dépendante des syndicats du textile du Cambodge et Noun Rithy, coordinateur du Projet d'éducation des travailleurs de l'OIT, furent invités à participer au processus consultatif gouvernemental. Chae-Vichea et Mom Niham avaient tous deux été élus par les fédérations syndicales pour diriger la participation syndicale au processus des DSRPN. Ils faisaient partie d'un comité syndical établi suite à l'activité de sensibilisation initiale organisée par l'OIT. Avant cela, les syndicats n'avaient le droit de participer aux discussions qu'au sein du groupe des ONG et devaient, pour ce faire, être acceptés au sein de ce groupe à chaque session.

### Salaire minimum

Il est intéressant de remarquer que, durant l'élaboration des DSRPN qui s'ensuivit, les représentants syndicaux ont pu s'opposer avec succès à une proposition qui visait à retirer les dispositions protégeant le salaire minimum du droit du travail. Pour le gouvernement, l'abolition du salaire minimum fournirait un environnement plus concurrentiel par rapport à d'autres pays tels que la Chine ou le Viet Nam où les salaires minima sont plus bas qu'au Cambodge et permettrait d'attirer les investisseurs étrangers. La victoire des représentants syndicaux démontra que les syndicats pouvaient non seulement participer à de tels débats nationaux mais qu'ils étaient aussi en mesure de prouver l'efficacité du salaire minimum en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté. Cela força également le respect du comité consultatif à l'égard des représentants syndicaux.

Le comité syndical responsable des questions des DSRPN est toujours actif. Davantage d'efforts ont été fournis pour améliorer progressivement les compétences des responsables syndicaux en matière de lutte contre la pauvreté et pour permettre aux syndicats d'avoir une position plus influente sur le suivi des DSRPN, notamment en proposant des modifications lors de la phase de révision. De plus, avec l'aide de l'OIT, un groupe composé de quelques

intellectuels triés sur le volet et d'experts a été mis en place pour travailler avec les dirigeants syndicaux et pour les conseiller et les guider dans le processus des DSRPN. Le groupe et les dirigeants des syndicats se rencontrent régulièrement pour examiner la participation des syndicats dans le processus de supervision des DSRPN. Certains modules de formation et certains documents pédagogiques développés au Cambodge pourraient être utiles aux syndicats d'autres pays confrontés au processus de suivi et d'évaluation des DSRPN.

Les syndicats ont en outre compris que les DSRPN concernaient la réduction de la pauvreté et ils ont déclaré à ce sujet qu'ils défendaient eux-mêmes des salariés pauvres. Au Cambodge, les travailleurs et travailleuses du secteur textile et de la confection sont considérés comme les salariés les mieux rémunérés. Ils gagnent l'équivalent de 45 dollars EU par mois. Même les fonctionnaires sont moins bien payés. C'est là un des vestiges du régime qui était au pouvoir avant 1991. Lors du séminaire tripartite et des réunions ultérieures, les syndicats ont cependant pu démontrer que le salaire minimum n'était pas suffisant pour couvrir l'ensemble des personnes dépendant pour vivre du revenu d'un salarié de l'industrie textile. A cet égard, avec l'aide de l'OIT, les syndicats ont mis en place un «comité de recherche sur le salaire minimum» qui a réalisé un travail de recherche afin de démontrer les imperfections du salaire minimum actuel. Il n'y a pas d'autre salaire minimum national ou sectoriel que celui des salariés de l'industrie du textile et des produits du cuir.

Au cours de la session tripartite de l'OIT, un représentant du gouvernement expliqua pour définir le terme «pauvreté» que les personnes propriétaires d'une bicyclette, même si celle-ci n'a qu'une seule roue, sont considérées comme se situant au-dessus du seuil de pauvreté. Cela a permis aux syndicats de clarifier leur position sur la pauvreté et d'avancer leurs arguments pour son éradication au Cambodge. Le besoin de protection des travailleurs et la garantie de pratiques équitables dans le domaine de l'emploi font partie de ces ar-

guments. Les syndicats ont pu expliquer que la protection permettait de négocier des salaires équitables qui contribueraient à faire reculer la pauvreté. Ils ont déclaré que, avec des salaires et des conditions de travail décentes, le pouvoir d'achat des salariés augmenterait et que leurs dépenses créeraient des emplois, en particulier dans le secteur tertiaire. Une augmentation du niveau de vie des travailleurs créerait en effet une augmentation de la demande en biens et services et permettrait ainsi la création d'emplois qui contribuerait à réduire la pauvreté.

### Propositions

Parmi les différentes propositions faites dans le cadre des DSRPN concernant la réduction de la pauvreté, voici quelques questions spécifiques aux relations professionnelles et à la sécurité sociale:

- la diffusion de l'information sur le droit du travail aux travailleurs et aux employeurs et le respect de la législation du travail,
- la formation et l'enseignement sur les relations sur le lieu du travail,
- l'encouragement au dialogue tripartite,
- le renforcement du Sous-comité national sur le travail des enfants pour faire appliquer et surveiller la mise en œuvre des programmes de protection des enfants,
- le développement des qualifications,
- la préparation à la mise en place d'un Fonds de sécurité sociale national pour les accidents du travail, la maladie, la maternité et les pensions.

A ce sujet, les deux projets tripartites de l'OIT, «le Projet d'amélioration des conditions de travail dans le secteur du textile»

et «le Projet de résolution des conflits du travail» ont été considérés comme faisant partie du processus de réduction de la pauvreté et sont inclus dans les DSRPN.

Dans le processus de contrôle, les syndicats ont prévu de réaliser des études pour évaluer l'application du droit du travail. Ils pensent que le non-respect du droit représente un obstacle majeur à la réussite de bonnes relations professionnelles. Ils attribuent le nombre élevé de conflits dans l'industrie à un manque de respect du droit du travail.

L'éducation et la formation ont permis aux syndicats de se familiariser avec le processus des DSRPN. La mise en place du comité syndical sur les DSRPN et leurs relations avec le groupe d'intellectuels continuent de permettre aux syndicats d'appréhender les problèmes complexes et difficiles et les aident à participer au processus. L'étroite coopération entre les syndicats et les ONG a également permis aux syndicats de renforcer leur position dans la communauté et de promouvoir une alliance sur les questions relatives aux DSRPN. L'OIT ne disposant pas d'un bureau au Cambodge, un consultant local, M. Saeng Bunly, a été chargé depuis août 2002 de suivre les DSRPN. Ses relations constantes avec le comité syndical des DSRPN ont aidé les syndicats à suivre le processus et à rester informés. Par ailleurs, le comité consultatif mis sur pied dans le cadre du projet d'éducation ouvrière financé par le DANIDA (l'organe de la coopération au développement danoise) continue de fournir un forum pour rassembler toutes les confédérations nationales et agit de facto en tant que centrale syndicale nationale. Le comité syndical sur les DSRPN fait régulièrement un rapport lors des réunions de ce comité consultatif.

Les syndicats conserveront-ils un intérêt et continueront-ils à participer aux DSRPN? Il est encore trop tôt pour répondre avec certitude à cette question.

# Ajustement structurel et réduction de la pauvreté en Afrique

*L'absence d'une croissance rapide et générale réside au cœur des problèmes économiques africains. Les stratégies de réduction de la pauvreté peuvent-elles mettre ces pays sur la bonne voie?*

---

**Kamran Kousari**

Coordinateur spécial pour l'Afrique

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement <sup>1</sup>

---

**L'**échec par rapport aux objectifs de croissance rapide et générale en Afrique est au cœur des problèmes que connaît le continent. Depuis plus d'une vingtaine d'années, l'augmentation des revenus en Afrique subsaharienne a difficilement suivi le rythme de l'augmentation de la population, et des projections de croissance à plus long terme autour de 3,5 pour cent représentent la moitié des niveaux requis pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté dans le monde. Une croissance lente et irrégulière en Afrique subsaharienne a également été accompagnée de changements régressifs dans la répartition des revenus avec la diminution du revenu moyen par habitant pour les 20 pour cent de la population la plus pauvre en Afrique subsaharienne, un pourcentage deux fois plus important que pour l'ensemble de la population entre 1980 et 1995. La disparition progressive de la classe moyenne est devenue une caractéristique prédominante de la distribution des revenus dans de nombreux pays en développement.

## Les nouveaux éléments des programmes de réduction de la pauvreté

### *Propriété et participation du pays*

La nouveauté importante dans l'approche de la réduction de la pauvreté après 1999 est la préparation des DSRP par les pays bénéficiaires considérée comme une condition préalable de l'allègement de leur dette et de l'accèsion aux prêts concessionnels et aux subventions. Comme indiqué précédemment, une participation générale des organisations de la société civile, des parties prenantes et des pauvres est également nécessaire. Le nouveau cadre détermine également le rôle et la participation du personnel des deux institutions de Bretton Woods aux diverses phases de la conception et de l'application des programmes de réduction de la pauvreté:

- le personnel ne remplit qu'un rôle de soutien dans la préparation des documents;
- une estimation conjointe par le personnel de la Banque mondiale et du FMI des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, provisoires d'abord, et de leur version finale ensuite, doit être effectuée avant leur approbation par les conseils d'administration des deux institutions. Cette approbation porte aussi sur l'aide envisagée par les deux institutions.

La question de «maîtrise et propriété» du processus des DSRP fait l'objet d'un débat. Certaines des préoccupations exprimées à ce sujet ont ainsi été résumées dans une étude menée conjointement par la Banque mondiale et le FMI sur l'expérience des DSRP:

Certaines ONG prétendent que l'alignement des stratégies des donateurs avec les DSRP restera une question dérisoire car le contenu des stratégies sera nécessairement déterminé en grande partie par les programmes et les préférences des donateurs, en particulier la Banque et le Fonds ... Les gouvernements ont rédigé les DSRP en fonction de ce que les donateurs veulent entendre ... [et] ce sera le cas aussi longtemps que la Banque et le Fonds doivent approuver la stratégie comme une condition de l'aide concessionnelle.

Dans la mesure où la participation des pauvres est envisagée, une comparaison entre les aspirations politiques des pauvres en Afrique et les recommandations politiques des DSRP indique qu'il existe des divergences significatives. Par exemple, tandis que les pauvres soulignent l'importance de l'emploi, les recettes politiques appellent à une diminution des rigidités et des contraintes des marchés du travail; ou bien lorsque les pauvres espèrent une baisse des frais de scolarité à tous les niveaux et souhaitent une couverture de santé gratuite, les DSRP appuient la gratuité de l'enseignement primaire et de la santé préventive, mais ils prévoient le paiement d'honoraires pour les soins curatifs et des droits d'inscription pour les niveaux d'enseignement secondaire et supérieur.

### *La conditionnalité et la réduction de la pauvreté*

Un problème important dans l'approche actuelle de la réduction de la pauvreté est la façon de concilier la maîtrise par le pays et la participation de la société civile dans le débat sur la conditionnalité liée à l'aide

et à la réduction de la dette. La logique à l'origine des conditionnalités était de protéger l'intégrité financière des institutions de Bretton Woods et, en particulier, de préserver le caractère changeant des ressources du Fonds. Toutefois, les conditionnalités sont devenues plus difficiles avec le temps, contenant progressivement un nombre plus grand de domaines tels que les actions relatives à la restructuration et à la privatisation des entreprises publiques, la déréglementation des marchés, les régimes commerciaux, les politiques de prix et de marketing, l'administration du secteur public, les filets de sécurité publique, le secteur de l'agriculture, le secteur de l'énergie, le secteur financier et, plus récemment, les problèmes de gestion politique et économique.

Il est maintenant reconnu de manière générale que les conditions imposées par les IFI dépassent leurs domaines de compétence respectifs. La lenteur des progrès pour rationaliser la conditionnalité était l'une des «principales préoccupations» exprimées par les ministres chargés de l'Initiative pour les pays pauvres lourdement endettés (IPPLE) dans leur déclaration lors de la 6<sup>e</sup> réunion ministérielle des PPLE, tenue à Londres le 5 mars 2002.

### **Les politiques macroéconomiques, les politiques d'ajustement et la pauvreté**

Le FMI reconnaît que la stabilité macroéconomique peut exiger quelques sacrifices temporaires dans la croissance, probablement aux dépens des pauvres. Les mesures pour atteindre la stabilité peuvent pareillement provoquer des retours en arrière dans la répartition des revenus à court terme, avec les conséquences qui en découlent pour la pauvreté. Par conséquent, de tels effets transitoires devraient être traités au mieux par des mesures compensatoires appropriées plutôt qu'en renonçant à la stabilité macroéconomique. Dans de tels cas, il est recommandé d'analyser l'impact des politiques sur la pauvreté et la situation sociale. Si de récents rapports montrent que la Banque mondiale a effectivement com-

mencé à entreprendre de telles analyses, jusqu'à présent, aucune d'entre elles ne semble avoir été menée à terme. De plus, subsistent des problèmes de définition de ce que devrait être une analyse convenable. Comme les ministres des PPLE l'ont fait remarquer lors d'une récente réunion, «l'analyse des relations entre les politiques macroéconomiques et structurelles et la réduction de la pauvreté reste parmi les domaines les moins défrichés de la plupart des DSRP».

### *Stabilité et croissance*

Le conseil de la politique dominante en réponse aux chocs externes est de resserrer la politique macroéconomique si le choc n'est pas seulement temporaire. En gardant à l'esprit une baisse des prix séculière des biens exportés de la plupart des pays pauvres, des politiques macroéconomiques strictes ont entraîné l'affaiblissement d'une croissance hasardeuse, ce qui a eu pour conséquence une augmentation de la pauvreté.

Concernant l'équilibre entre la croissance et la stabilité des prix, les politiques budgétaires prudentes et non inflationnistes et les contrôles monétaires constituent les éléments principaux de la macroéconomie pour guider les stratégies de réduction de la pauvreté. Paradoxalement, l'Afrique subsaharienne a été une région du monde en développement qui a rarement connu l'hyperinflation, et il est clair que les pauvres d'Afrique ne considèrent pas l'inflation comme un problème important affectant leur bien-être; ils se soucient davantage des politiques macroéconomiques restrictives.

### *Dépenses publiques et impôts*

Le rôle du budget de l'Etat est particulièrement important dans les stratégies de réduction de la pauvreté prônées par les institutions de Bretton Woods. Il est donc nécessaire d'évaluer l'impact général des dépenses publiques sur la croissance ainsi que sur la pauvreté. Au niveau intérieur,

les taux d'intérêt élevés, fruits de politiques monétaires strictes, constituent un obstacle aux programmes de réduction de la pauvreté car ils augmentent les taux d'intérêt du paiement de la dette du gouvernement au détriment des dépenses sociales et déforment la courbe de distribution des revenus. Ce problème pourrait être aggravé par la libération des comptes de capitaux, qui nécessite souvent le maintien de taux d'intérêt élevés sur les actifs nationaux dans le but d'attirer les capitaux étrangers ou d'empêcher la fuite des capitaux.

Il est essentiel d'obtenir une croissance raisonnablement rapide des revenus publics de manière à augmenter les dépenses sociales et afin d'éviter une plus grande accumulation de la dette. A ce propos, les politiques d'imposition sont d'une importance particulière. En général, la recommandation dans les DSRP est de réduire les impôts sur les sociétés et sur les revenus personnels à cause de leurs effets défavorables sur l'investissement, la fuite de capitaux et la diminution des impôts commerciaux. Les seules options restantes pour l'augmentation des revenus publics sont de mettre en place une taxe de consommation plus générale, habituellement sous la forme de TVA, et d'améliorer les recettes administratives en élargissant l'assiette fiscale. Mais, comme l'a récemment fait remarquer la Banque mondiale, les impôts indirects ont en même temps tendance à augmenter la pauvreté car ils ne sont en général pas liés aux revenus.

### *Réformer le système financier*

Le passage au financement des déficits publics par des émissions d'obligations du gouvernement dans des conditions de marchés financiers très étroits a conduit à des taux d'intérêts très élevés et très volatils, ce qui a mené à une augmentation rapide de la dette nationale. Les taux d'intérêt élevés ont également contribué à la stagnation de l'investissement privé. L'investissement public a été lui aussi frappé par les paiements des intérêts à partir du budget. La répartition des revenus des catégories

productives de la société en faveur des couches les plus riches a aussi tendance à saper les motivations de l'investissement dans l'économie. En résumé, à la lumière de cette expérience, il est difficile de partager l'optimisme des DSRP concernant l'impact favorable de la libéralisation financière sur la croissance, la redistribution et la pauvreté en Afrique.

### *Libéralisation des comptes de capitaux*

Au cours des dernières années, on a observé une augmentation de l'élimination des contrôles des changes et l'ouverture des comptes de capitaux en Afrique. La libéralisation des capitaux est acceptée comme une politique favorable aux pauvres par le Fonds monétaire international (FMI). Cependant, des efforts régionaux pour intégrer le système financier mondial et pour attirer les flux de capitaux privés par une libéralisation rapide des marchés des capitaux ont eu pour conséquence une plus grande volatilité et pour résultat une instabilité des taux de change.

### *La réforme commerciale*

L'approche commerciale des programmes de réduction de la pauvreté exige le maintien des régimes de commerce libéraux, la réduction des droits de douane à l'importation et l'absence de barrières non tarifaires. Les DSRP africains ont en général suivi ce conseil. Bien que plusieurs études aient conclu que le libre-échange commercial dans les pays en développement n'a pas nuï à l'emploi, ces résultats ont été critiqués pour des raisons de méthodologie et des questions empiriques<sup>2</sup>.

En général, les indications suggèrent que les effets de la libéralisation commerciale sur les salaires, sur la répartition des revenus et sur la pauvreté diffèrent suivant les pays et les conditions nationales et internationales dans lesquelles elles ont été appliquées. En Afrique subsaharienne, la libéralisation a constitué en grande partie une réponse politique à l'absence d'indus-

tries fiables et compétitives dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et de qualifications. Contrairement à l'Asie de l'Est, cela s'est produit avant le développement des exportations. Une concurrence étrangère accrue, née en partie d'une libéralisation rapide des importations, a conduit à la fermeture de pans entiers de l'industrie, avec un impact d'autant plus grand sur les emplois, les salaires et la pauvreté que la compétitivité n'a pu être améliorée malgré une réduction substantielle des salaires réels de l'industrie manufacturière. Un indicateur significatif d'une dérive générale de la désindustrialisation en Afrique subsaharienne est la flexibilité de la valeur industrielle ajoutée par rapport à la croissance du PIB, qui a baissé de plus de 50 pour cent au cours des vingt dernières années. Comme indiqué par le Panel de haut niveau des Nations Unies sur le financement du développement, les erreurs du passé dans les politiques commerciales et industrielles ne peuvent justifier le passage d'un extrême à l'autre et le refus d'une protection limitée et temporaire pour certaines industries afin de créer une opportunité de développer efficacement un secteur industriel.

Visiblement, la solution à long terme réside dans l'amélioration de la capacité de production régionale et dans la résolution des déséquilibres et des incohérences des systèmes d'échanges commerciaux. De plus, les politiques commerciales élaborées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel n'ont pas suffisamment tenu compte de la force du protectionnisme dans les pays industrialisés.

### *Les politiques agricoles*

Les politiques recommandées dans le secteur agricole comprennent les corrections des taux de change, le retrait des gouvernements des marchés agricoles, le démantèlement des offices d'exportation et la déréglementation des importations et des exportations agricoles.

En conséquence, les fermiers n'ont pas seulement souffert de la baisse des prix à l'exportation mais ont également subi de

plein fouet la hausse des prix à l'importation pour les cultures alimentaires et l'élimination des subventions pour les engrais. De telles observations ont conduit la Banque mondiale à conclure que les réformes en faveur des marchés ont parfois frappé les pauvres ruraux et que la libéralisation du marché agricole sans le cadre institutionnel pourrait avoir de sérieuses conséquences pour les pauvres<sup>3</sup>. Cependant, tout bien considéré, le verdict final persiste: les réformes en faveur des marchés ont généralement favorisé la croissance agricole et, malgré les problèmes auxquels elles sont confrontées en Afrique, celles-ci, estime la Banque mondiale, ont besoin d'être davantage consolidées en encourageant les sociétés privées à importer et à exporter et en renforçant les droits à la propriété.

Les fermiers africains ont besoin d'investissements plus conséquents dans le secteur, et l'importance accordée aux dépenses publiques plus élevées pour les infrastructures rurales dans les séries récentes de DSRP et d'ODA est la bienvenue. Mais les politiques officielles doivent aller plus loin et s'efforcer de créer les conditions nécessaires pour des investissements plus importants et une utilisation de la production par les fermiers eux-mêmes. La création d'un environnement stable, de prix à l'exportation prévisibles et d'approvisionnement en production à des prix abordables, l'assouplissement des contraintes financières pour l'agriculture à petite échelle et les améliorations significatives dans l'environnement physique et technique sont les composantes nécessaires de cette réorientation. Tous ces éléments exigent une participation active du secteur public.

## Conclusions

L'analyse faite dans les chapitres précédents suggère que le nouvel intérêt pour la pauvreté, plutôt que de revoir et d'améliorer les programmes d'ajustement structurel, ajoute simplement de nouveaux éléments à ceux-ci.

L'importance accordée à la maîtrise des pays et la participation dans les program-

mes de réduction de la pauvreté semble viser à permettre une autonomie considérable des pays pour élaborer des filets de sécurité et pour créer des programmes contre la pauvreté. Cependant, la liberté d'action des gouvernements bénéficiaires pour déterminer la nature et le contenu de la stabilisation macroéconomique et des programmes d'ajustement structurel, ou de manière plus générale, de leurs stratégies de développement, continue d'être sévèrement limitée par les conditionnalités liées aux prêts multilatéraux et à l'allègement de la dette.

Un souci majeur est que l'approche actuelle insiste avec raison sur le rôle central d'une croissance rapide et soutenue dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, mais elle ne remet pas en question les politiques de stabilisation et les réformes structurelles qui se sont avérées désastreuses pour la croissance et la réduction de la pauvreté en Afrique au cours des vingt dernières années. Par conséquent, il est logique de penser que le nouveau centre d'intérêt de la réduction de la pauvreté devrait être fondé sur une évaluation prudente, franche et indépendante des effets de ces politiques et réformes sur la croissance économique et la répartition des revenus.

Une autre préoccupation est liée à l'impact direct de la stabilité et de l'ajustement sur la pauvreté. Quoique la nouvelle approche reconnaisse que ces politiques puissent avoir des conséquences défavorables pour les pauvres, très peu d'attention a été accordé jusqu'à présent à l'analyse de leur impact social. Une telle analyse est essentielle pour déterminer le type de mesures nécessaires par la suite.

Un troisième souci est l'approche adoptée par les politiques anti-pauvreté dans deux domaines capitaux: l'éducation et la santé. Comme dans les réformes structurelles, la tendance est ici aussi d'adhérer strictement aux principes du marché. Ainsi, à l'exception de l'enseignement primaire et des services de santé élémentaires, l'éducation et la santé seraient en grande partie financées par les utilisateurs. Il n'est pourtant pas logique que les riches puissent bénéficier de ces services plus que les

pauvres. Sans doute faudra-t-il concevoir des schémas plus subtils qui différencient les pauvres et les riches dans leur accès à ces services.

Même si des améliorations considérables ont été réalisées dans les politiques et dans l'administration des pays bénéficiaires, le succès de la nouvelle approche dépend énormément de l'élimination des contraintes de la balance des paiements et des ressources. L'augmentation de l'aide, l'allègement de la dette et un accès plus facile aux marchés sont des éléments qui ont chacun leur importance. En conséquence, comme cela a été dit au Sommet du Millénaire, les chances de succès de la stratégie de réduction de la pauvreté en Afrique et dans d'autres régions pauvres exigent un réexamen des responsabilités respectives des autorités nationales et de la communauté internationale dans la mise en place de conditions propices au développement. Enfin, les meilleurs efforts dans la politique nationale et la bonne gouvernance ne suffiront pas si l'on ne s'attaque pas en même temps à l'inadéquation de certains financements étrangers et aux effets pervers du protectionnisme dans les pays industrialisés.

## Notes

<sup>1</sup> Cet article se fonde sur une étude de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, intitulée «De l'ajustement à la réduction de la pauvreté: Qu'y a-t-il de nouveau?», figurant dans la publication annuelle sur le développement économique en Afrique (UNCTAD/GDS/AFRICA/2, août 2002). Cependant, certaines des opinions exprimées dans l'article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du secrétariat de la CNUCED.

<sup>2</sup> La plus importante de ces études est celle de Papageorgiou et al., *Déréglementer les échanges commerciaux à l'étranger dans les pays en développement: Les leçons de l'expérience*, 1. Washington, DC, Banque mondiale (1990); voir aussi Matusz et Tarr (1999), *S'ajuster à la réforme de la politique commerciale, Rapport de discussion de la Banque mondiale*; Pour des revues critiques, voir Greenaway D., «Déréglementer les échanges commerciaux à l'étranger au moyen de lunettes aux verres teintés de rose», *Journal économique*, 103(1993) et Buffie, E., *Politique commerciale dans les pays en développement*, Cambridge University Press (2001).

<sup>3</sup> Banque mondiale: *Rapport sur le développement mondial 2000/2001* (Washington, 2001), pp. 68-69. Au sujet de l'impact de ces réformes sur la pauvreté en République-Unie de Tanzanie, voir Social Watch: *The social impact of globalization in the world*, Montevideo, 2002, pp. 162.

# Une croissance en faveur des pauvres: relations et politiques

*Quels sont les modes de croissance qui offrent les meilleures chances de faire reculer la pauvreté? Et quels sont les modèles de politiques de l'emploi et du marché du travail nécessaires? Les réponses varieront suivant les circonstances, mais l'expérience de plusieurs pays choisis apporte quelques indications.*

---

Rizwanul Islam<sup>1</sup>

Directeur

Département du redressement et de la reconstruction

BIT<sup>2</sup>

---

La persistance de taux élevés de pauvreté et la lenteur avec laquelle la pauvreté recule posent des défis majeurs aux dirigeants du monde, aux gouvernements, aux responsables politiques et aux acteurs du développement. Alors que, selon certaines projections (par exemple celles établies par la Banque mondiale, 2003), les Objectifs de développement pour le Millénaire consistant à réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015 (par rapport au niveau de 1990) seraient globalement atteints, des doutes subsistent quant à certaines régions (l'Afrique subsaharienne par exemple) et certains pays. Seuls quelques pays d'Asie de l'Est et du Sud ont eu de véritables résultats dans la réduction de la pauvreté, même si ces succès se sont avérés plutôt fragiles à l'époque de la crise économique de 1997-98. En dehors de cette région, l'avancement de la réduction de la pauvreté a été relativement décevant.

L'expérience des pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté atteste clairement qu'une croissance forte et soutenue est une condition importante pour obtenir ce résultat. Mais elle ne suffit pas. Le schéma et les sources de croissance ainsi que la manière dont ses bienfaits sont distribués sont extrêmement importants du point de vue de l'objectif de réduction de la pauvreté. A cet égard, l'emploi est souvent désigné comme un lien influent entre la croissance et la réduction de la pauvreté.

## Conceptualiser la croissance en faveur des pauvres

Les liens entre croissance du produit national, emploi et pauvreté peuvent être analysés aux niveaux macroéconomique et microéconomique. Au niveau macroéconomique, les liens entre la pauvreté sur le plan des revenus et la croissance du produit national peuvent être conceptualisés en fonction de la productivité moyenne de la population active qui est à son tour reflétée par les salaires réels peu élevés et par les rémunérations peu élevées des travailleurs indépendants. Au niveau microéconomique d'un ménage, les mêmes relations entre emploi et pauvreté opèrent au moyen du type de productivité et de la faiblesse de celle-ci dans les activités économiques dans lesquelles les membres rémunérés d'un ménage sont engagés, du déficit du capital humain des membres du ménage fournisseurs de main-d'œuvre, des charges de famille qui limitent la participation à la main-d'œuvre et de la faible disponibilité d'emplois rémunérateurs. Une productivité moyenne peu élevée de la main-d'œuvre peut être suscitée par le déficit en capital relatif au travail et à l'utilisation d'une technologie peu avancée.

Afin de faire reculer la pauvreté, la croissance économique doit occasionner une augmentation durable de la capacité de

production ainsi que des perspectives d'emplois productifs. Les perspectives d'emploi permettraient une absorption et une intégration progressives des chômeurs et des personnes sous-employées dans des activités économiques en croissance avec de plus hauts niveaux de productivité. Dans le processus, les pauvres auraient la possibilité de bénéficier d'une plus grande productivité et d'une augmentation de leurs revenus dans leur métier actuel, ou bien de passer à une nouvelle profession exigeant davantage de qualifications et/ou une technologie plus avancée. Le résultat du processus décrit ci-dessus pourrait se traduire en:

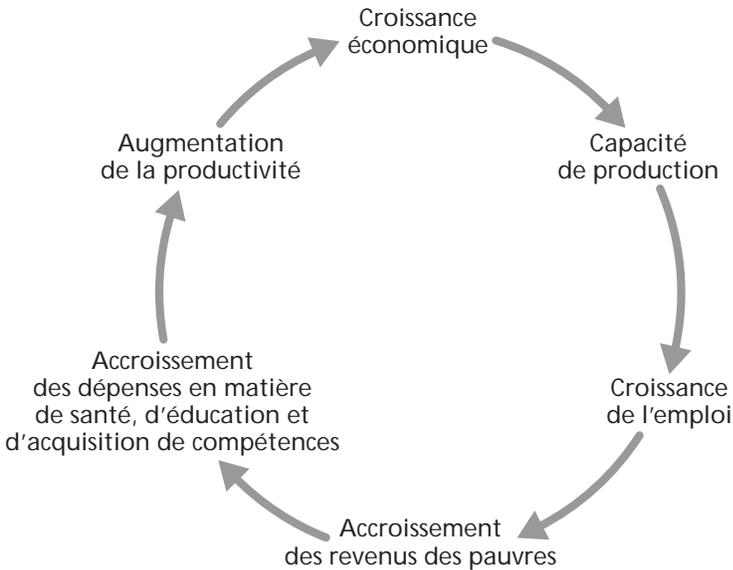
- une meilleure productivité dans divers secteurs et professions;
- un infléchissement du cadre de l'emploi en faveur des professions et des secteurs ayant des niveaux de productivité plus élevés et
- une hausse des revenus réels des travailleurs indépendants et des salariés.

Une hausse des revenus grâce au processus mentionné ci-dessus permettrait aux

travailleurs de consacrer davantage d'argent à l'éducation et à la formation professionnelle de leurs enfants, ce qui accroîtrait par conséquent la capacité productive de la future main-d'œuvre et créerait les conditions nécessaires à l'obtention d'une croissance économique plus forte. Le processus compléterait ainsi le cercle vertueux de la croissance économique en suscitant une réduction de la pauvreté via une stimulation des créations d'emplois avec une productivité croissante, et une résorption de la pauvreté permettant une plus forte accélération de la productivité et une croissance économique plus forte. (Voir figure 1). Le type de croissance qui jouit d'un tel cercle vertueux des opérations peut porter le nom de croissance en faveur des pauvres.

En effet, le cadre conceptuel pour l'analyse des relations qui lient croissance économique, emploi et pauvreté adopte en principe une approche offre-demande. Les variables qui devraient influencer les revenus des pauvres du point de vue de la demande comprennent l'intensité en emploi de la croissance, un infléchissement du cadre de l'emploi en faveur de secteurs

Figure 1. Le cercle vertueux des liens entre croissance, emploi et réduction de la pauvreté



bénéficiant d'une plus forte productivité, la technologie, la création de biens pour les pauvres, etc. Du point de vue de l'offre, la capacité des pauvres d'intégrer le processus de croissance économique et d'avoir accès aux emplois qui sont créés est un facteur important. Les niveaux de l'éducation et les qualifications de la main-d'œuvre sont des variables déterminantes pour permettre aux pauvres d'intégrer le processus de la croissance et d'en bénéficier<sup>3</sup>.

L'élasticité de l'emploi par rapport à la croissance du produit national (pour les PIB en général, mesurés en fonction de la variation proportionnelle de l'emploi divisée par la variation proportionnelle du PIB pendant une période donnée) fournit un indice sommaire de la croissance de l'emploi associée à une croissance donnée du produit national. Selon cet indice, une forte intensité en emploi de la croissance signifierait une forte élasticité de l'emploi. Mais l'élasticité de l'emploi reflète l'inverse de la productivité de l'emploi. Tandis qu'une élasticité plus forte que l'unité implique un déficit dans la productivité, une élasticité inférieure à l'unité signifie que l'expansion de l'emploi se produit parallèlement à une hausse de la productivité. Une hausse de la productivité devrait donc mener à une réduction de l'élasticité de l'emploi. Par conséquent, l'objectif ne peut être d'augmenter l'élasticité de l'emploi dans des activités individuelles, car cela indiquerait un affaiblissement de la productivité dans des économies qui pourraient déjà être caractérisées par un emploi général à faible productivité.

Une question supplémentaire s'impose dans le contexte des niveaux et des variations de l'élasticité de l'emploi. Au sujet des niveaux, l'attrait d'une élasticité inférieure à l'unité a été mentionné ci-dessus. La mesure dans laquelle celle-ci devrait être plus faible que l'unité (c.-à-d. le bon degré d'élasticité de l'emploi) dépend du niveau de développement et de la dotation en facteurs de production du pays concerné. La valeur de l'élasticité pourra aussi varier de secteur à secteur. L'élasticité générale étant une moyenne mesurée des élasticité sectorielles, une part plus importante de l'in-

vestissement dans des secteurs à plus fort coefficient de main-d'œuvre et à des taux de croissance plus élevés pourrait produire une situation dans laquelle l'élasticité générale de l'emploi augmente (même avec une baisse des élasticité dans certains secteurs). Et le résultat pourrait être une plus forte croissance de l'emploi avec une croissance donnée du PIB ou une croissance à fort coefficient d'emploi.

Une illustration simple serait probablement utile pour indiquer quelle magnitude de l'élasticité de l'emploi (et de la croissance du produit national) serait souhaitable pour permettre à une économie d'absorber rapidement l'excédent de travail. Avec une croissance de la main-d'œuvre de 2,4 pour cent par an et une élasticité générale de l'emploi de 0,4, une croissance du PIB de 6 pour cent serait requise pour simplement absorber les surcroûts de main-d'œuvre. La croissance du PIB devrait être de l'ordre de 7 pour cent pour jouir d'une croissance de l'emploi permettant à l'économie d'absorber ses réserves de chômeurs et les excédents de travail. Par ailleurs, si cette économie hypothétique parvenait à une forte croissance de ses secteurs à facteur de travail le plus élevé (ex. la fabrication, la construction et les services à fort coefficient de travail), l'élasticité générale de l'emploi pourrait éventuellement être augmentée (disons à 0,6) et une croissance du PIB plus basse (disons de 6 pour cent) pourrait lui permettre d'atteindre le même objectif (c.-à-d., l'absorption de l'excédent de travail dans les secteurs modernes).

## Relations entre emploi et pauvreté

Ces considérations révèlent que l'intensité en emploi de la croissance peut être un facteur décisif pour déterminer l'effet réducteur de pauvreté de la croissance. Mais ce fait est difficilement démontrable empiriquement étant donné la difficulté de mesurer l'intensité globale en emploi (ou l'élasticité de l'emploi – la mesure proposée ci-dessus) de la croissance. Il est compliqué de mesurer l'élasticité de l'emploi par rapport au PIB dans les pays en développement car

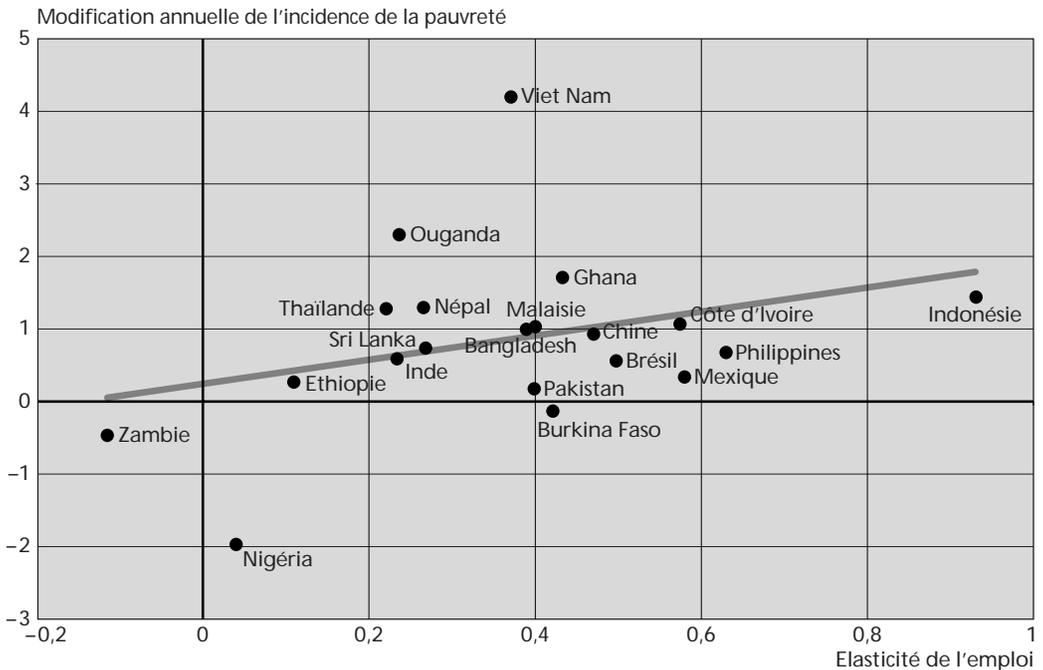
les appréciations d'ensemble de l'emploi sont peu fiables. C'est particulièrement le cas lorsque des secteurs importants ne sont pas organisés et qu'il est difficile de réaliser une évaluation de l'emploi à intensité d'emploi constante. Les données du secteur de la fabrication sont généralement les plus variables. Bien que ce dernier représente une portion plus infime de l'économie de nombreux pays en développement, et bien que l'on ne puisse espérer trouver une forte corrélation entre l'intensité de l'emploi dans ce secteur et les variations générales de l'incidence de la pauvreté, une analyse empirique de cette relation a été entreprise.

Il a été possible de compiler des chiffres de l'élasticité de l'emploi dans la manufacture et l'incidence de la pauvreté pour des périodes à peu près similaires dans 23 pays en développement. La figure 2, qui présente une dispersion des données, indique une relation positive entre la variation annuelle de l'incidence de la

pauvreté et l'élasticité de l'emploi dans le secteur de la fabrication. L'analyse de régression dans Islam (2003) démontre que l'influence de l'élasticité de l'emploi sur la réduction de la pauvreté est statistiquement considérable.

En dehors de l'intensité en emploi générale de la croissance, les variables de l'emploi et du marché du travail (ex. le secteur dans lequel une personne est engagée), le taux de participation de la main-d'œuvre (ou son inverse, le rapport de dépendance économique) et le niveau d'éducation et de qualification de la main-d'œuvre peuvent avoir une influence considérable sur l'incidence de la pauvreté. Cela a été examiné de manière empirique (Islam, 2003) par une analyse s'appuyant sur les paramètres de 41 pays en développement. Les résultats de cette analyse corroborent l'hypothèse de l'impact des variables de l'emploi et du marché du travail sur la pauvreté. Plus précisément:

Figure 2. Pourcentage de la baisse de la pauvreté et de l'élasticité de l'emploi dans la manufacture



- la concentration de travailleurs dans l'agriculture entraîne la pauvreté,
- un glissement des travailleurs vers le secteur de la fabrication résorbe la pauvreté,
- l'éducation et les qualifications de la main-d'œuvre contribuent à faire reculer la pauvreté, et
- des charges de famille plus lourdes suscitent la pauvreté.

Une analyse en profondeur des résultats d'une enquête sur les ménages dans plusieurs pays (c.-à-d., Bangladesh, Bolivie, Ethiopie, Inde, Indonésie et Viet Nam) étaye également l'hypothèse exposée ci-dessus. Le secteur de l'emploi, la diversification des sources de revenu, l'accès à des biens générateurs de revenus, les recettes de l'envoi de fonds des travailleurs émigrés, l'éducation et la qualification, le rapport de dépendance économique, se révèlent être des variables significatives pour expliquer soit la rentabilité d'un ménage pauvre, soit le revenu réel des ménages pauvres.

### Différentes associations de croissance et de réduction de la pauvreté

Tandis que des taux de croissance économique élevés sont une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté, il est possible de démontrer empiriquement qu'il n'y a pas de relation constante entre les taux de croissance économique et la réduction de la pauvreté. L'effet réducteur de pauvreté de la croissance dépend d'une multitude de facteurs qui caractérisent le mode de croissance. Le degré d'intensité en emploi du processus de croissance et la possibilité pour les pauvres de profiter des perspectives d'emploi qui sont créées sont des facteurs importants.

La pertinence de ces deux grands ensembles de facteurs pour la réduction de la pauvreté a déjà été démontrée. Vu l'impact de ces facteurs sur la résorption de la pauvreté, différentes expériences mettant en scène la croissance et la réduction de la

pauvreté sont en réalité perceptibles. Alors que des taux de croissance élevés peuvent être accompagnés d'indices moyens ou lents de réduction de la pauvreté, il est également possible d'observer des indices rapides de réduction de la pauvreté avec des taux moyens de croissance – si le coefficient de travail du mode de croissance est suffisamment fort et si les pauvres peuvent facilement intégrer le processus de croissance et bénéficier des possibilités des revenus salariaux qui se présentent.

Sur base de données extraites de recherches poussées sur les liens entre croissance, emploi et pauvreté dans 7 pays<sup>4</sup>, 6 combinaisons différentes de croissance et de pauvreté ont été distinguées (voir tableau 1). Une forte croissance suscitant des indices rapides de réduction de la pauvreté ne constitue qu'une seule de ces 6 combinaisons. Il est également intéressant de constater que, selon la nature des politiques poursuivies, le même pays peut enregistrer différents résultats dans la relation croissance-pauvreté sur des périodes différentes. Par exemple, au cours des années soixante-dix et quatre-vingt en Indonésie, une forte croissance était associée à des indices élevés de résorption de la pauvreté; mais le rythme de réduction de la pauvreté a ralenti dans les années quatre-vingt-dix, bien que les résultats des taux de croissance du produit national restassent élevés. En Inde, une forte croissance durant les années quatre-vingt-dix était associée à un indice lent de réduction de la pauvreté dans les zones rurales et à un indice moyen dans les zones urbaines. Etant donné la complexité de la comparaison des paramètres de différentes enquêtes réalisées en Inde, il est difficile d'affirmer qu'une croissance forte du PIB a engendré de meilleurs résultats sur le recul de la pauvreté au cours des années quatre-vingt-dix par rapport à la décennie précédente. Par exemple, Sundaram et Tendulkar (2002) concluent que l'indice de réduction de la pauvreté pendant les années quatre-vingt-dix était plus rapide que pendant les années quatre-vingt. Datt *et al.* (2003) ont utilisé une autre approche pour reproduire des estimations

**Tableau 1. Taux variables de croissance du PIB et de réduction de la pauvreté, quelques exemples**

Taux de croissance du PIB	Indice de réduction de la pauvreté		
	Elevé	Moyen	Bas
Elevé	Indonésie ( <i>années soixante-dix et quatre-vingt</i> ) Viet Nam ( <i>années quatre-vingt-dix</i> ) Ouganda ( <i>années quatre-vingt-dix</i> )	Inde ( <i>années quatre-vingt-dix</i> ) <sup>a</sup> Inde ( <i>années quatre-vingt-dix – urbain</i> ) <sup>c</sup>	Inde ( <i>années quatre-vingt-dix</i> ) <sup>b</sup> Inde ( <i>années quatre-vingt-dix – rural</i> ) <sup>c</sup> Indonésie ( <i>années quatre-vingt-dix</i> )
Moyen	Bolivie ( <i>années quatre-vingt-dix</i> )	Bangladesh (1991-96)	Ethiopie ( <i>années quatre-vingt-dix</i> ) Bangladesh (1996-2000) Inde ( <i>années quatre-vingt</i> ) <sup>a</sup>

Notes: Les seuils de classement utilisés dans ce tableau pour ordonner les pays selon la croissance «élevée» et «moyenne» et les divers indices de réduction de la pauvreté sont quelque peu arbitraires. Une croissance annuelle du PIB de 6 pour cent et plus a été considérée comme «élevée». Pour la réduction de la pauvreté, les chiffres du seuil de classement ont été utilisés comme suit: «élevés»: 2 pour cent et plus par an; «moyens»: 1 à 2 pour cent par an; «bas»: moins de 1 pour cent par an.

<sup>a</sup> Selon Sundaram et Tendulkar (2002). <sup>b</sup> Selon Datt *et al.* (2003). <sup>c</sup> Selon Deaton (2003).

Sources: Bangladesh: Rahman et Islam (2003). Inde: Sundaram et Tendulkar (2002); Deaton (2003); Datt *et al.* (2003). Indonésie: Islam (2002). Viet Nam: Huong *et al.* (2003). Ethiopie: Mulat *et al.* (2003). Ouganda: Kabann (2003). Bolivie: Jemio et Choque (2003).

comparables et sont arrivés à une conclusion différente. Selon ces derniers, l'indice de réduction de la pauvreté pendant les années quatre-vingt-dix a été «légèrement plus faible que celui que l'Inde a connu durant les années quatre-vingt». Deaton et Dreze (2002) considèrent la diminution de la pauvreté dans les années quatre-vingt-dix «comme un exemple de progrès continu» et en déduisent: «Il n'existe, à aucun taux, aucun schéma manifeste d'«accélération» ou de «ralentissement» à cet égard» (p. 3743). Par conséquent, les documents relatifs à la pauvreté en Inde ne conduisent à aucun consensus sur la question de savoir si le niveau élevé de croissance du PIB pendant les années quatre-vingt-dix était associé à un indice plus rapide de réduction de la pauvreté par rapport aux années quatre-vingt. La réponse semble dépendre du procédé utilisé pour mesurer le coefficient de progrès.

Le Bangladesh a connu une baisse de l'indice annuel de résorption de la pau-

vreté entre 1995/96 et 2000, par rapport à la période entre 1991/92 et 1995/96, bien que les taux de croissance économique fussent plus élevés entre 1996 et 2001, par rapport à la période 1991-1996. L'Ethiopie offre un autre exemple de croissance moyenne produisant une très faible réduction de la pauvreté.

Quel schéma de croissance peut apporter une contribution plus efficace à la réduction de la pauvreté? Les études approfondies des pays (mentionnées ci-dessus) indiquent qu'il existe plus d'une réponse à cette question. En Indonésie, par exemple, la réduction de la pauvreté rurale durant les années soixante-dix était favorisée par des taux élevés de croissance dans l'agriculture et les activités rurales non agricoles – ayant toutes deux un facteur d'emploi fort élevé par nature. Dans les zones urbaines, la majeure partie de la croissance de l'emploi provenait de la construction et des services. Mais, dans les années quatre-vingt, l'emploi dans la fabrication

**Tableau 2. Croissance du PIB et réduction de la pauvreté dans des pays choisis**

Pays	Croissance du PIB (pour cent par an)	Incidence de la pauvreté (pour cent de la population sous le seuil de pauvreté)	Pourcentage annuel de la variation de la pauvreté
<b>Bangladesh</b>			
1986-91	2,46	51,7 (1985-86) <sup>a</sup>	+1,18
1991-96	4,50	58,8 (1991-92)	-1,43
1996-2001	5,29	53,1 (1995-96) 49,8 (2000)	-0,83
<b>Inde</b>			
1970-80	3,8	<i>Sundaram et Tendulkar (2002)</i> <sup>b</sup>	-0,92
1980-90	5,8	46,5 (1983:URP)	-1,32
1990-98	6,1	37,3 (1993-94: URP) 35,5 (1993-94: MRP) 27,6 (1999-2000) <i>Deaton (2003)</i> 37,2 (1993-94: rural) 30,2 (1999-2000: rural) 32,6 (1993-94: urbain) 24,7 (1999-2000: urbain) <i>Datt et al., (2003)</i> 39,1 (1993-94) 34,3 (1999-2000)	-0,70 -1,32 -0,80
<b>Indonésie</b>			
1970-80	7,5	40,1 (1976)	-2,88
1980-90	5,7	28,6 (1980)	-1,35
1990-96	7,3	15,1 (1990) 11,3 (1996)	-0,63
<b>Viet Nam</b>			
1990	5,1	58 (1993)	-4,2
1995	9,5	37 (1998)	-2,5
2001	6,8	32 (2000)	
<b>Ethiopie</b>			
1980/81-1991/92	2,3	45,4 (1995-96)	-0,33
1992/93-2000/01	4,6	44,2 (1999-2000)	
<b>Ouganda</b>			
1990	6,5	56,0 (1992-93)	-2,4
1995	11,5	44,0 (1997-98)	-3,0
1999	7,4	35,0 (2000)	
2000	6,0		
<b>Bolivie</b>			
1987-90	3,45	57 (1989) <sup>c</sup>	-3,0
1991-98	4,36	65 (1996)	+4,0
1999-2001	1,34	56 (1999) 64 (2001)	

Notes: <sup>a</sup> Selon la méthode du «coût des besoins essentiels». <sup>b</sup> Dans cette étude, URP fait référence à «uniform recall period» (période de référence uniforme) et MRP fait référence à «mixed recall period» (période de référence mixte). Le premier chiffre (37,3) pour 1993-94 est comparable à l'année 1983, tandis que le deuxième (35,5) est comparable à 1999-2000. <sup>c</sup> Pourcentage de ménages. Par conséquent, ce chiffre n'est pas comparable aux chiffres suivants.

Sources: Bangladesh: Rahman et Islam (2003). Inde: Sundaram et Tendulkar (2002); Datt *et al.* (2003); Deaton (2003). Indonésie: Islam (2002). Viet Nam: Huong *et al.* (2003). Ethiopie: Mulat *et al.* (2003). Ouganda: Kabann (2003). Bolivie: Jemio et Choque (2003).

enregistrait une forte croissance, et l'élasticité de l'emploi dans le secteur augmenta également. Les salaires réels et la productivité du travail augmentèrent en tandem (bien sûr, avec des exceptions pour certaines années).

Au Viet Nam (pendant les années quatre-vingt-dix), la pauvreté rurale baissa surtout grâce aux progrès de la productivité agricole, rendus possibles par une intensification ainsi qu'une diversification s'écartant des productions à faible valeur ajoutée, telles que les cultures de grande consommation, pour se diriger vers des productions à plus grande valeur ajoutée, telles que le bétail, l'aquaculture, les fruits et les cultures pérennes. Tandis que le mouvement de concentration de l'emploi vers des cultures à plus forte valeur ajoutée engendrait du supplément d'emploi, les effets d'entraînement des revenus plus élevés de l'agriculture aidèrent à créer des emplois non agricoles. Dans les zones urbaines, les entreprises du secteur privé représentaient la source principale des nouveaux emplois.

En Ouganda, l'agriculture a tenu une position motrice en engendrant une forte croissance et un recul de la pauvreté dans les années quatre-vingt-dix. Les cultures marchandes telles que le café et le tabac ont bénéficié de la hausse des prix sur le marché mondial. Comme la culture du café est surtout une activité pour les petits exploitants agricoles, et la répartition parcellaire est relativement égalitaire, les pauvres ont bénéficié de la hausse des prix. Il faut cependant remarquer que l'Ouganda n'a pas encore subi un infléchissement du cadre de l'emploi en faveur du secteur de la fabrication. La part de ce dernier reste pratiquement inchangée en dépit de la croissance saine du produit national dans le secteur. La seule évolution appréciable dans la structure de l'emploi est un mouvement de glissement de l'emploi des cultures vivrières vers les cultures de rente.

Les expériences examinées plus haut (et ailleurs, ex. Islam, 2003) mettent en évidence plusieurs questions relatives aux ingrédients de la croissance en faveur des pauvres. La première concerne le rôle de

l'agriculture. Etant donné l'étendue de ce secteur dans de nombreux pays en développement connaissant une forte incidence de pauvreté, il doit avoir un rôle décisif dans une stratégie pour une croissance en faveur des pauvres. La constatation empirique selon laquelle un infléchissement de l'agriculture en faveur des secteurs à plus forte productivité est associé à la réduction de la pauvreté prouve la justesse de l'hypothèse d'après laquelle un changement structurel de l'emploi est un élément important de la croissance en faveur des pauvres. Cela ne signifie toutefois pas que l'agriculture elle-même ne peut pas contribuer au processus de croissance en faveur des pauvres. A cet égard, les facteurs estimables sont les prix relatifs des produits agricoles, de même que la productivité et les salaires réels des ouvriers agricoles. Le deuxième facteur important de la croissance en faveur des pauvres est un glissement de la concentration structurelle de l'emploi. Dans des pays disposant d'une main-d'œuvre abondante, un tel déplacement devrait résulter d'une croissance des secteurs à plus fort coefficient de travail et des sous-secteurs, par exemple, les activités manufacturières et les autres activités non agricoles. Troisièmement, une des méthodes principales pour développer les capacités d'intégration des pauvres dans le processus de croissance et pour accroître leur productivité est de les doter d'éducation et de qualifications. C'est pourquoi l'investissement dans le capital humain doit être un ingrédient décisif de la stratégie d'un pays pour une croissance en faveur des pauvres.

### **Le marché du travail et la réduction de la pauvreté<sup>5</sup>**

On distingue, dans les ouvrages sur la réduction de la pauvreté et parmi les acteurs du développement, deux grandes lignes directrices représentant deux approches différentes de la question. L'une d'elles souligne l'importance d'interventions visant à effectuer dans l'organisation économique des changements structurels qui

pourraient contribuer à l'allègement de la pauvreté au moyen d'une redistribution des biens de production en faveur des pauvres. Une variante de cette approche insiste sur la nécessité de réorienter les politiques macroéconomiques et sectorielles dans le but de faciliter une croissance économique à forte intensité de main-d'œuvre en faveur des pauvres en vue de permettre un partage général des bénéfices de la croissance économique. La deuxième approche est de mettre en œuvre des politiques et des programmes qui visent directement les pauvres. Les défenseurs de cette dernière sont habituellement sceptiques quant à la plausibilité et à la possibilité de réaliser une réorientation des stratégies de développement au moyen de mesures de répartition, et considèrent les interventions directes comme une méthode plus fiable pour réduire la pauvreté.

Les approches mentionnées ci-dessus ont toutes les deux des mérites mais, pour atteindre un taux accéléré et plus soutenu de réduction de la pauvreté, il est essentiel d'adopter une démarche intégrée de ces approches qui peuvent se compléter efficacement. Par exemple, les programmes directs peuvent offrir le soutien provisoire dont les pauvres ont vraiment besoin, vu que les bénéfices d'une stratégie de développement réorientée qui s'appuie sur un environnement favorisant une politique macroéconomique pourraient ne pas atteindre les pauvres très rapidement. Ce problème pourrait avoir des conséquences alarmantes, en particulier dans des cas de pauvreté extrême souvent aggravés par des bouleversements extérieurs qui créent des situations de crise. Les programmes directs peuvent également conduire au renforcement nécessaire des capacités des pauvres. Il est toutefois généralement difficile d'atteindre tous (ou même la plupart) les pauvres grâce à de tels programmes. Par ailleurs, des modernisations considérables des politiques générales sont souvent nécessaires pour assurer que les programmes directs atteignent pleinement leurs objectifs. En effet, les programmes visant à accroître la productivité et les revenus des pauvres ont les meilleures chances de réussir lorsqu'ils

sont exécutés dans un environnement macropolitique qui contribue à leur fonctionnement. Les deux approches mentionnées précédemment devraient, par conséquent, être adoptées et appliquées simultanément de manière à tirer un maximum d'avantages de leur complémentarité. Sans perdre de vue ce qui précède, il existe certains domaines dans lesquels des réformes politiques contribueraient à l'objectif de réduire la pauvreté, à savoir:

- une orientation plus marquée en faveur des pauvres des politiques macroéconomiques et sectorielles ainsi que des programmes d'investissement public;
- la promotion d'emplois productifs dans des secteurs dont les pauvres pourraient bénéficier;
- des réglementations du marché du travail;
- une réduction de la vulnérabilité du marché du travail et
- un renforcement des capacités des pauvres grâce au développement des ressources humaines.

### **Politiques macroéconomiques et investissement public**

Les politiques macroéconomiques peuvent avoir un impact sur les niveaux des revenus et des conditions de vie des pauvres si elles modifient un des éléments suivants:

- l'accès à des biens de production (ex. terre, équipement et machines, connaissances et informations, etc.);
- les bénéfices de ces moyens de production;
- des perspectives d'emploi, et
- un accès aux services sociaux (c.-à-d. éducation et santé) qui peuvent à leur tour influencer la qualité de l'offre de main-d'œuvre.

En effet, certaines études démontrent que des politiques appropriées dans les domaines du commerce, des taux de change,

de la fiscalité, des crédits, des subventions d'exploitation et de la fixation des prix ont joué un rôle important en allégeant la pauvreté en Asie au moyen des filières mentionnées ci-dessus (Islam, 1990; Khan 1997). Par conséquent, le processus d'élaboration de telles politiques doit mieux apprécier leur impact potentiel (soit via le marché du travail, soit directement). Pareillement, les programmes d'investissement public peuvent également être orientés en faveur des pauvres en tenant compte, lors de la répartition de cet investissement, de l'impact potentiel sur la pauvreté (par exemple grâce à la création d'emplois pour les pauvres).

## Un emploi productif pour les pauvres

### *L'économie informelle*

Alors que la caractéristique notoire de l'économie informelle est un certain degré d'hétérogénéité, non seulement du point de vue du type d'activités, mais également sous l'angle de leur productivité et de leurs rendements, il est vrai que cette économie occupe une multitude de «travailleurs pauvres». Nombre de ces pauvres sont indépendants et l'insuffisance de leurs revenus est causée par divers facteurs, soit l'accès limité aux finances et aux biens de production engendré par leur pauvreté initiale, des niveaux peu élevés d'éducation et de qualifications, etc. Un grand nombre d'entre eux travaillent dans un contexte d'exploitation ou de soumission à un environnement économique extérieur (ex. avec le fournisseur de biens, de moyens de production ou de crédits, ou avec l'acheteur du produit). Les politiques générales et les actions pour combattre leur pauvreté devront reposer sur une compréhension sans équivoque de facteurs aussi divers.

Naturellement, on désire ardemment mettre un terme à la pauvreté de ceux qui travaillent dur sans pour autant avoir de quoi vivre décemment. Dans ce contexte, l'objectif final est d'intégrer progressivement l'économie informelle dans l'économie formelle, de même que d'appliquer des mesures de sauvegarde structurées confor-

mément aux normes internationales du travail. Il faut néanmoins rester conscient des problèmes inhérents à l'application de normes du travail au niveau mondial car celles-ci sont parfois difficilement respectées et parce que de nombreux producteurs informels se trouvent dans l'impossibilité de s'y conformer. Il est en outre essentiel de se souvenir que la croissance de l'économie informelle est elle-même engendrée par la pauvreté de ceux qui, en l'absence de cette source de revenus et de moyens d'existence, n'auraient d'autre alternative qu'une pauvreté plus extrême. Vu sous cet angle, l'économie informelle, même dans sa forme actuelle, offre probablement une certaine protection aux pauvres<sup>6</sup>. Une étude de l'OIT résume la situation comme suit:

Une analyse des contraintes imposées au secteur informel par le système institutionnel, légal et les structures de régulation existantes suggère que, alors qu'il est important de fournir une protection sociale fondamentale aux producteurs et aux travailleurs de l'économie informelle, il serait irréaliste de s'efforcer d'appliquer immédiatement toutes les législations du travail existantes. La plupart des producteurs de l'économie informelle ne sont pas capables d'observer de telles structures régulatrices et une pareille action ne ferait que les pousser à se replier davantage dans l'économie cachée, en privant ainsi le marché du travail d'une source vitale d'emploi. Cependant, si l'action dans le secteur informel doit contribuer à faire reculer la pauvreté, il est essentiel de garantir que des niveaux de revenus et de protection au moins minimaux seront atteints. (Rodgers, 1995, p. 41)

Il est donc clair que les mesures pour faire reculer la pauvreté devront être axées sur le plan normatif et développemental. Concernant ce dernier, les interventions devront se concentrer sur l'accès au capital, aux qualifications, à la technologie et aux marchés. Notre expérience du travail effectué dans ces domaines par les agences gouvernementales, les ONG et les agences

multilatérales est utile, mais il est important de trouver des moyens d'action grâce auxquels ce travail peut être reproduit à plus grande échelle de manière à avoir un impact significatif sur tous les niveaux de la pauvreté.

### *L'économie rurale*

Une multitude de pauvres ruraux dans les pays en développement sont engagés dans l'agriculture (y compris la pêche et l'élevage), soit comme travailleurs salariés, soit comme exploitants agricoles marginaux ou comme indépendants. Les interventions indispensables pour alléger leur pauvreté devraient inclure des politiques et des programmes visant, d'une part, à augmenter la productivité de telles activités, et d'autre part, des interventions sur le marché (ex. des protections salariales légales et un renforcement du pouvoir de négociation des pauvres en les encourageant à s'organiser).

Il faut toutefois remarquer qu'une réduction soutenue de la pauvreté rurale dépend considérablement de la croissance d'un secteur non agricole productif et dynamique. L'expérience démontre que les activités rurales non agricoles peuvent être de deux types généraux:

- les activités vers lesquelles les pauvres ruraux se tournent dans une tentative désespérée de gagner leur vie lorsqu'il y a peu d'alternatives, et
- les activités (souvent en relation étroite avec l'agriculture) où la productivité et les salaires ne sont pas inférieurs à ceux de l'agriculture et qui ont un potentiel de croissance dynamique.

C'est grâce à la promotion de ce dernier type d'activités que l'on peut apporter une contribution significative à l'objectif de réduction de la pauvreté.

Lors de l'élaboration des stratégies pour faire reculer la pauvreté rurale grâce à la promotion d'activités non agricoles, il est essentiel de prendre en note les deux grands types d'activités mentionnés ci-dessus et de discerner les contraintes ma-

jeures qui entravent la croissance du type pertinent. On compte jusqu'à présent plusieurs études sur ce sujet qui indiquent que, alors que le capital est une contrainte importante, l'infrastructure (ex. la voirie, le transport, l'électricité, l'éducation et les qualifications des travailleurs), de même que l'accès aux marchés (pour les moyens de production ainsi que pour la production) sont également cruciaux. Les politiques et les actions visant à promouvoir les activités non agricoles dans le but d'alléger la pauvreté devraient prendre cela en compte. Cependant, dans le cas de l'économie informelle urbaine par exemple, il serait indispensable de trouver des moyens d'action par lesquels des programmes à plus grande échelle peuvent être lancés.

### **Infrastructure et emploi**

L'importance décisive de l'infrastructure pour catalyser le développement est bien connue. Par ailleurs, comme expliqué ci-dessus, une modernisation des routes et des moyens de transport peut jouer un rôle capital pour faciliter la croissance d'activités non agricoles réduisant la pauvreté en rendant accessibles et en reliant les zones rurales isolées. Il existe au moins deux raisons supplémentaires pour prêter une attention particulière à l'investissement dans ce domaine (du point de vue de la réduction de la pauvreté). La première concerne l'influence de ce secteur sur l'économie typique d'un pays en développement. Selon un rapport de la Banque mondiale (Banque mondiale, 1994), quelque 20 pour cent de l'investissement total et de 40 à 60 pour cent des investissements publics dans les pays en développement sont octroyés à l'infrastructure. Deuxièmement, étant donné l'éventail d'options technologiques disponibles pour ce secteur, il est possible dans le cas présent d'utiliser les investissements afin de créer des emplois dont les pauvres ont vraiment besoin (et, en même temps, une infrastructure soigneusement planifiée peut soutenir la croissance des activités économiques qui favoriseraient les pauvres). Cela est en outre souvent

réalisable sans compromis sur la qualité et la relation coût-efficacité. En réalité, les approches basées sur le travail pourraient également être appliquées dans des situations urbaines où elles contribueraient simultanément à une amélioration des conditions de vie des pauvres urbains et à des améliorations de l'environnement urbain. La modernisation des quartiers défavorisés urbains (désencombrer et paver les routes, améliorer le système des égouts) et la gestion des déchets solides sont des exemples de ces activités.

Tandis que l'approche exposée ci-dessus est souvent considérée comme étant synonyme de programmes de travaux publics, l'expérience (en particulier avec les programmes de l'OIT dans ce domaine) démontre qu'il est possible de faire participer le secteur privé et les communautés dans la mise en œuvre des projets pour l'infrastructure. Il est également possible d'insérer dans ces projets des éléments des normes fondamentales du travail (par exemple, celles concernant l'abolition du travail forcé et du travail des enfants, la non-discrimination, les salaires, les exigences de sûreté, etc.). Par conséquent, même si plusieurs expériences avec les programmes de travaux publics ont été assez décevantes, elles ne doivent pas constituer un prétexte à l'encontre d'une telle approche. Au contraire, elles devraient justifier l'élaboration et la mise en œuvre de programmes qui peuvent contribuer avec succès à résorber la pauvreté. Effectivement, des évaluations montrent que, avec un bon projet de programme reposant principalement sur la planification décentralisée et la participation de la communauté de même qu'une application efficace, des approches de l'infrastructure fondées sur le travail peuvent apporter une contribution précieuse aux objectifs de réduction de la pauvreté.

### Les normes du marché du travail

La régulation des relations contractuelles de l'emploi peut englober divers aspects tels que les salaires, d'autres modalités et conditions (ex. celles qui concernent la

base du calcul de la rémunération, le type et la durée des contrats), le droit de négocier les stipulations, etc. Tandis que certaines normes pourraient être appliquées seulement (ou principalement) dans le secteur formel (qui représente généralement une partie limitée de l'économie dans les pays en développement et dans laquelle la pauvreté est moindre) et ne traiteraient pas directement de la pauvreté, certains de leurs aspects sont potentiellement importants dans l'action contre la pauvreté. Cela est particulièrement vrai pour la régulation de la fixation des salaires, bien qu'il faille remarquer que la relation entre les salaires minima, l'emploi et la pauvreté pourrait ne pas être aussi indubitable<sup>7</sup>. La réalisation du rôle potentiel du salaire minimum pour la réduction de la pauvreté dépend de plusieurs facteurs tels que la portée de la couverture, l'étendue du respect des dispositions, les effets indirects du salaire minimum sur le besoin général de main-d'œuvre, les impacts sur la productivité de la main-d'œuvre, etc. Pour que le salaire minimum soit efficace dans l'action contre la pauvreté, il doit être appliqué et respecté de manière générale.

Les régulations liées à d'autres aspects du marché du travail, par exemple la sécurité de l'emploi, les formes d'accords contractuels (en particulier, les mesures visant à mettre un terme à l'exploitation des travailleurs) peuvent également participer à la lutte contre la pauvreté. Mais, pour être efficaces, elles doivent également s'inscrire dans des stratégies à grande échelle.

### Le développement des ressources humaines

Les investissements dans l'éducation et la formation pourraient bien constituer des instruments puissants pour augmenter la productivité et les revenus des pauvres. Améliorer la base du capital humain des pauvres en généralisant l'alphabétisation et l'éducation de base développe leurs capacités de diverses manières. Dans l'économie rurale, il est prouvé que de meilleurs niveaux d'enseignement ont amplifié la

productivité des petits agriculteurs ruraux en les incitant à innover et en leur permettant de mieux comprendre les nouvelles techniques de production. De façon plus générale, ils augmentent également la capacité de répondre aux perspectives de marché dans les activités rurales agricoles et non agricoles et offrent une voie d'accès vers la formation, et ainsi vers de meilleurs emplois. Dans l'économie urbaine, un meilleur accès à une éducation et à une formation poussées pour les pauvres est une voie de salut depuis la pauvreté vers des emplois plus qualifiés et mieux payés. La formation est également une composante importante des services de soutien offerts pour augmenter la productivité et les revenus de l'économie informelle.

Ce point de vue sur le rôle du développement des ressources humaines pour réduire la pauvreté suggère que les interventions politiques sont nécessaires à plusieurs niveaux. Au niveau macroéconomique, des politiques sont requises pour assurer que des dispositions adéquates sont prises pour les dépenses dans le domaine de l'éducation et de la formation et que celles-ci sont réparties de manière équitable. Il est particulièrement important de garantir un accès universel à une bonne éducation de base étant donné qu'elle est des plus avantageuses du point de vue de la résorption de la pauvreté. Au niveau mésoéconomique, les interventions politiques sont requises pour assurer que les frais scolaires et les autres mesures de recouvrement des coûts n'entravent pas l'accès des pauvres à l'éducation et à la formation. Des mesures positives pour encourager un plus grand nombre d'inscriptions scolaires et une plus forte présence aux cours des pauvres seront souvent nécessaires. En même temps, il pourrait être fréquemment nécessaire d'effectuer des interventions sur le marché du travail de manière à supprimer les obstacles auxquels les pauvres sont confrontés pour accéder aux perspectives de formation. Finalement, les interventions directes au niveau microéconomique seront également impératives pour offrir une formation dans le but de moderniser la production parmi les petits agriculteurs et dans le

secteur informel urbain. Ces interventions ciblées serviront également à favoriser de nouvelles activités génératrices de revenus au sein de la population pauvre.

Il faut cependant remarquer que la formation professionnelle et technique dans les institutions formelles bénéficie d'une portion relativement réduite de la main-d'œuvre qui pourrait trouver des emplois dans le secteur formel. Afin d'apporter une véritable contribution à l'objectif de réduction de la pauvreté, les systèmes de formation doivent être adaptés à la transmission et à la revalorisation du type de qualifications qui permettent d'augmenter la productivité et les revenus des pauvres dans l'économie informelle et les activités rurales non agricoles.

## Notes

<sup>1</sup> Cet article est basé sur Islam (2001, 2003).

<sup>2</sup> Les opinions présentées dans cet article ne reflètent pas nécessairement celles de l'organisation à laquelle l'auteur est associé.

<sup>3</sup> Voir également BIT (2003), pour promouvoir une telle approche de la réduction de la pauvreté.

<sup>4</sup> Les pays sont: le Bangladesh, la Bolivie, l'Éthiopie, l'Inde, l'Indonésie, l'Ouganda et le Viet Nam. Les principaux critères utilisés pour la sélection des pays étaient: 1) une croissance économique au moins moyenne (mais préférablement élevée) durant les années quatre-vingt-dix, 2) une représentation des trois continents en voie de développement (Afrique, Asie et Amérique latine). Les pays qui ont atteint des taux moyens ou élevés de croissance économique furent choisis puisque l'objectif était d'examiner la contribution de la croissance par rapport à la réduction de la pauvreté.

<sup>5</sup> Certains de ces chapitres, en particulier les chapitres 4.3, 4.4 et la discussion sur l'économie informelle, sont tirés de Rodgers (1995).

<sup>6</sup> En effet, un instrument de l'OIT – Recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984 –, reconnaît la nécessité de conserver le potentiel en création d'emplois du secteur.

<sup>7</sup> Saget (2001) conclut qu'un salaire minimum décent pourrait aider à réduire la pauvreté.

## Références

Angus, D.: «Adjusted Indian Poverty Estimates», *Economic and Political Weekly*, Mumbai, India, 25 janvier 2003.

- Banque mondiale (2003): *Les perspectives économiques mondiales et les pays en développement*, Washington, DC.
- BIT: *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, Rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 91<sup>e</sup> session, Genève, 2003.
- Dreze, J.: «Poverty and Inequality in India: A Re-Examination», *Economic and Political Weekly*, Mumbai, India, le 7 septembre 2002.
- Gaurav, D., Kozel, V., Ravallion, M.: «A Model-Based Assessment of India's Progress in Reducing Poverty in the 1990s», *Economic and Political Weekly*, Mumbai, India, 25 janvier 2003.
- Islam, R.: *Poverty Alleviation, Employment and Labour Market: Lessons from the Asian Experience and Policies*, Document préparé pour le Forum Asie-Pacifique organisé par la Banque asiatique du développement, Manille, 2001.
- Iyanatul, I.: «Poverty, Employment and Wages: An Indonesian Perspective», in *Labour Market Policies and Poverty Reduction Strategies in Recovery from the Asian Crisis*, Rapport d'un séminaire qui a eu lieu à Jakarta du 29 avril au 1<sup>er</sup> mai 2002, OIT, Bangkok.
- Jemio, Luis Carlos, et M.d.C. Choque (2003): «Employment-Poverty Linkages and Policies: The Case of Bolivia». *Issues in Employment and Poverty*, document de travail n° 12. Département du redressement et de la reconstruction, BIT, Genève.
- Kabann, Kabanukye (2003): «Employment-Poverty Linkages and Pro-Poor Policies in Uganda».
- Document non publié, Département du redressement et de la reconstruction, BIT, Genève.
- Mulat, Demeke, F. Guta, T. Ferede (2003): «Growth, Employment, Poverty and Policies in Ethiopia: An Empirical Investigation». *Issues in Employment and Poverty*, document de travail n° 11, Département du redressement et de la reconstruction, BIT, Genève.
- Pham Lan, H., Tuan, B.Q., Minh D.H.: «Employment Poverty Linkages and Policies in Vietnam», *Issues in Employment and Poverty*, document de travail n° 9, Département du redressement et de la reconstruction, Genève, BIT, 2003.
- Rahman, Rushidan I. et K.M. Nabuil Islam (2003): «Employment Poverty Linkages: Bangladesh», *Issues in Employment and Poverty*, document de travail n° 10 (à paraître), Département du redressement et de la reconstruction, BIT, Genève.
- Rodgers, Gerry (1995): *New Approaches to Poverty Analysis and Policy*, vol. I, BIT, Genève.
- Saget, C. (2001): «Lutte contre la pauvreté et emploi dans les pays en développement: de l'utilité d'un salaire minimum», *Revue internationale du Travail*, vol. 140, n° 3.
- Sundaram, K. et S.D. Tendulkar (2002): «The Working Poor in India: Employment-Poverty Linkages and Employment Policy Options», *Issues in Employment and Poverty*, document de travail n° 4. Département du redressement et de la reconstruction, BIT, Genève.

# Inde: une lueur d'espoir pour les rescapées de la pauvreté

*En Inde, les femmes des villages s'organisent pour lutter contre la pauvreté. Une équipe du Bureau des activités pour les travailleurs du BIT a aidé à mettre en place des groupes d'autoassistance qui assurent dorénavant une présence syndicale dans les zones les plus reculées du sud de l'Inde. Reportage.*

---

Luc Demaret

Rédacteur en chef  
Education ouvrière  
BIT

---

A quelque 75 kilomètres de l'ancienne Madras (aujourd'hui Chennai), Kanchipuram, la «ville aux mille temples» est l'une des sept cités sacrées de l'Inde et un centre privilégié pour les pèlerins hindous. Mais c'est à côté du temple, et sous un soleil accablant, que l'on retrouve Neela, devant une petite échoppe où elle vend des articles de souvenir. A quarante et un ans, cette jeune femme souriante parle d'elle comme d'une rescapée. Une rescapée de la pauvreté. Son premier mari, chauffeur de camion aujourd'hui décédé, lui a laissé une fille qui est morte peu après son père. Tradition oblige, Neela «a été remariée» à un homme qui a presque le double de son âge. Ensemble ils ont eu deux garçons et deux filles. Elle s'est donc occupée de son mari et des quatre enfants. «S'il n'y avait pas eu le projet, j'aurais sans doute dû envoyer mes enfants au travail», soupire Neela. Le projet? Ce terme semble revêtir une signification presque magique pour Neela. Mais aussi pour les centaines de femmes qui croiseront notre route sur les traces des «self help groups», les groupes d'autoassistance qu'une équipe du Bureau des activités pour les travailleurs du BIT a aidé à mettre en place et qui assurent dorénavant une présence syndicale dans les zones les plus reculées du sud de l'Inde.

Neela est une pionnière. Il y a douze ans, lorsqu'elle rejoint les rangs du syndi-

cat indien des travailleurs et travailleuses agricoles, la Indian National Rural Labour Federation (INRLF), Neela n'avait jamais quitté son village. Chez elle, à Keesavarayampatti, quelque 120 familles tentent de survivre de la terre. Neela a passé de longues journées dans les rizières pour subvenir aux besoins de ses enfants et de son mari vieillissant. Beaucoup d'hommes ont quitté le village pour travailler comme chauffeurs de camions ou sur les chantiers de construction. Le travail aux champs dépend, en effet, des caprices de la météorologie. «Pas de pluie, pas de travail, pas de revenus». Dans l'Etat du Tamil Nadu, au sud-est de la péninsule indienne, la pluie peut se faire rare. De janvier à mai, la sécheresse est pratiquement généralisée et les moussons d'été, de juin à septembre, couvrent moins de 50 pour cent des besoins en eau de la population.

## Une roupie par jour

En 1997, avec l'aide de son syndicat, Neela met sur pied le premier groupe d'autoassistance. Avec elle, une vingtaine de femmes de Keesavarayampatti décident de placer chaque jour une roupie chacune (1 dollar EU = 40 roupies) dans un coffre appartenant au groupe. Six mois plus tard, les quelque 3600 roupies épargnées servent

de garantie pour obtenir un prêt auprès d'une banque. Plus tard, une aide obtenue dans le cadre du projet du BIT leur permet d'acheter une quinzaine de vaches. Sans doute encouragés par l'aide accordée par le BIT, le gouvernement et les banques ont commencé à offrir des prêts à des taux raisonnables. «Avant cela, se souvient Neela, nous n'avions pas assez de lait pour notre village et nos enfants buvaient du thé noir. Maintenant, ils boivent du lait frais et nous en exportons même vers d'autres villages». Neela confirmera son essai en organisant une centaine de femmes. Aujourd'hui, la INRLF compte plus de 300 groupes.

Le pari d'organiser des femmes dans les villages ruraux du Tamil Nadu pouvait donc être gagné. Ce pari, Susamma Varghese, avocate et véritable militante du BIT, l'avait lancé un an plus tôt. Elle deviendra rapidement la cheville ouvrière d'un projet financé par le gouvernement danois et mis en œuvre par le Bureau des activités pour les travailleurs du BIT.

Le projet vise à intégrer les femmes du secteur rural dans les syndicats. Pour renforcer les organisations, certes, mais surtout parce qu'il y a urgence. «Les femmes des villages ruraux constituent le groupe le plus vulnérable dans la société indienne. Si vous regardez leurs conditions de travail, vous aurez l'impression de revenir cent ans en arrière. La législation du travail ne les protège pas. Quant à leurs conditions de vie, pour beaucoup d'entre elles, l'horizon c'est le seuil de pauvreté; elles se trouvent généralement bien au-dessous, explique Susamma. Tant qu'elles ne pourront pas prendre leur vie en main en tant que groupe et agir collectivement pour obtenir une amélioration de leur sort, rien ne changera. C'est pourquoi l'organisation syndicale s'imposait.»

Pour beaucoup de ces femmes, le premier objectif est de se libérer des prêteurs sur gages qui n'hésitent pas à exiger des taux d'intérêt de 10 pour cent par mois! Dans les villages, les histoires d'usuriers ne manquent pas. Avantiben Laxman, une femme de Bhadakya, près d'Indore dans l'Etat du Madhya Pradesh au centre du pays, raconte: «Mon mari avait emprunté

4000 roupies (100 euros) à son patron, propriétaire terrien, pour aider à financer le mariage de son frère. Il a dû travailler quatre ans pour rembourser. Le 'landlord' déduisait chaque mois une somme de son salaire. En fait, il ne lui restait pratiquement rien. Il n'a jamais su combien il avait en réalité remboursé, il s'échinait dans les champs pour payer. Pendant ce temps-là, je n'avais pas d'autre choix que d'emmener les enfants travailler avec nous aux champs». Du prêt usuraire à la servitude il n'y a souvent qu'un pas. Selon les chiffres publiés en 2001 dans son rapport global sur le travail forcé, le BIT estimait que plus de 2 millions d'Indiens étaient toujours soumis à la servitude pour dettes à la fin de 2000. Autant de victimes qui sont obligées de travailler sans salaire pour quelqu'un d'autre pendant des années jusqu'à ce qu'une prétendue dette soit effacée. Les parents s'endettent à vie pour offrir à leur fille une dot et une cérémonie de mariage digne de la famille, pour envoyer un enfant dans une bonne école ou pour enterrer un des leurs dans la dignité.

La grande majorité des travailleurs asservis provient des communautés dalit (intouchables) et adivasi (indigènes). Les prêts qu'ils contractent dépassent rarement les 10000 roupies, mais le remboursement par le travail peut s'étendre sur de longues années, voire être transmis d'une génération à l'autre, sans que l'on sache jamais le montant finalement payé. Car, malheureusement, il ne manque pas de gens pour profiter de la détresse des castes les plus pauvres. Au point que pour mettre sur pied les groupes d'autoassistance il a fallu franchir bien des barrières et surmonter la méfiance. Bhuribai, qui a monté un groupe à Joshiguradia, près du village du Dattoda au Madhya Pradesh, se souvient d'une difficulté. «Des gens qui disaient vouloir nous aider à épargner et procurer des prêts à celles d'entre nous qui en avaient besoin sont venus. Ils nous disaient pour le prêt 'épargnez et votre tour viendra'. On s'est aperçu trop tard qu'il s'agissait d'une escroquerie. Ils sont partis en emportant toutes nos économies».

Aujourd'hui en tout cas, grâce au soutien des syndicats et avec à la clé pour tous

les membres une formation adaptée sur le microcrédit, les groupes d'autoassistance fonctionnent. Six organisations syndicales participent au projet du BIT financé jusque-là par la coopération danoise et repris depuis peu par l'aide norvégienne. Près de 1 200 groupes d'une vingtaine de femmes se réunissent une fois par mois, voire une fois par semaine, dans plusieurs dizaines de villages indiens. L'effet multiplicateur semble acquis: depuis janvier plus d'une cinquantaine de nouveaux groupes ont été formés. «Avant, les banques ne voulaient pas entendre parler de nous. Maintenant ce sont elles qui viennent nous trouver pour nous offrir des conditions de prêt. En réunissant deux mille roupies on peut avoir un prêt de 8 000 à des taux d'intérêt raisonnables», explique Neela à Kanchipuram. Pour la plupart des groupes d'auto-assistance, l'action collective a permis, avec un petit coup de pouce du BIT, de mettre en place des activités génératrices de revenus: élevage de bétail, tissage, pâtisserie... Libérées des usuriers, les femmes des groupes font maintenant entrer l'argent dans les caisses de leurs ménages.

### Des palais et chaumières

A une vingtaine de kilomètres de Karaikkudi, qui abrite les palais somptueux construits autrefois par les Chettiars, la caste des banquiers dans le Tamil Nadu, le village de Keelavanthippatti offre un contraste saisissant. Ici, les maisonnettes sont de fortune, quatre murs de béton gris surmontés d'un toit de feuilles de palmiers et entourés de treilles pour être protégés du soleil. Des chemins de terre et de pierrailles relient entre elles les modestes demeures des quelques centaines d'habitants. Les saris colorés et joyeux des femmes, aidés par le soleil radieux, se jouent heureusement de la sobriété de l'endroit. La dignité est partout sur les visages. Vijaya sourit. A 38 ans, elle et son mari Estore, de cinq ans son aîné, viennent de cimenter le sol de leur chaumière et de se connecter à l'électricité. Ils ont même déjà payé la première note. Leur fils a pu finir

des études et partir en Malaisie où il travaille dans un hôtel. Vijaya est l'une des «bénéficiaires» du programme du Bureau des activités pour les travailleurs du BIT. Elles sont près de 250 au total dans les villages du Tamil Nadu et du Madhya Pradesh. Avec un premier prêt de 10 000 roupies octroyé dans le cadre du projet du BIT, Vijaya a acheté une vache. Maintenant, elle en a 8 et vend plusieurs litres de lait par jour. «Je dépensais plus de 400 roupies par mois pour avoir du lait pour ma famille. Aujourd'hui, j'en gagne 530 par semaine en vendant la part que nous ne consommons pas. J'ai pu me libérer grâce au BIT, et maintenant je souhaite aussi aider les autres à faire de même.» Vijaya s'est mise au service du Panchayat, sorte de gouvernement local pour un ou plusieurs villages, pour aider les gosses en décrochage scolaire. Dans le village voisin de Velyari, Vellaiyammal a également obtenu du programme du BIT un prêt de 10 000 roupies qu'elle a complété avec un prêt de la Pandiyan Grama Bank, spécialisée dans le micro-crédit. Propriétaire de 2 vaches et 4 veaux, elle gagne 720 roupies par semaine. L'une de ses deux filles s'est mariée et a eu un bébé. Le groupe d'autoassistance lui a accordé un prêt de 10 000 roupies pour la césarienne que celle-ci a dû subir. «Le bébé se porte bien. Il est nourri au lait pur!». Les vaches sont assurées. Elle a fait don d'un veau au temple. De l'élevage de vaches laitières ou de chèvres à la fabrication de charbon de bois en passant par la vente de légumes ou la préparation de gâteaux ou de snacks, les activités génératrices de revenus se diversifient dans les groupes. Ceux-ci se réunissent au moins une fois par mois. On encaisse les contributions et les remboursements de prêts, on fait les comptes et l'on accorde de nouveaux prêts en fonction de priorités bien précises au rang desquels figurent la santé et l'éducation des enfants. Pour la plupart de ces femmes, le projet a d'abord permis une certaine émancipation et une prise de conscience. L'éducation des enfants est devenue une priorité pour celles qui, il y a encore quelques mois, pensaient n'avoir d'autre choix que de les faire travailler.

Car si les revenus ont permis de stabiliser les groupes et d'assurer une certaine pérennité au projet, le vrai bénéfice est ailleurs. Désormais, les femmes du village se font entendre et défendent collectivement leurs intérêts. A la réunion du groupe d'Ayyampaliam, au nord de la ville de Tiruchchirappalli, le long du fleuve Kaveri, le ton monte lorsque l'on parle de l'infirmière responsable de la maternité au dispensaire du village. Que s'est-il passé? La lecture du rapport de la réunion précédente permet de mieux comprendre. Pour chaque accouchement l'infirmière réclame 750 roupies si c'est un garçon et 500 pour une fille. Le petit jeu dure depuis dix ans et les femmes qui refusent de s'y prêter doivent faire face à des menaces. La crainte d'un accouchement sans assistance est toujours la plus forte, alors il vaut mieux payer. Les opérations du dispensaire devraient pourtant être gratuites pour les villageoises, y compris les accouchements et les injections pour lesquelles l'infirmière réclame maintenant entre 25 et 35 roupies en fonction de la tête du client... Calmement, M. Pathmanabhan, le coordinateur du syndicat UNIFRONT auquel appartient le groupe, demande si l'on a progressé. Apparemment oui. Depuis que le groupe a pris en main le dossier et a fait jouer la solidarité, plusieurs autres groupes d'autoassistance se sont joints à une plainte déposée auprès du «collector», le responsable du district (département), qui a promis d'ouvrir une enquête. Déjà l'attitude de la «nurse» semble avoir changé. Elle a même fait des excuses, apprend-on. Le groupe a aussi réglé la question du rationnement. Les tenancières du magasin du village avaient l'habitude de surpeser les articles et de faire payer cher des denrées normalement distribuées à bas prix dans le cadre du rationnement pour les plus pauvres. C'est encore le groupe qui a permis d'améliorer la qualité des repas pour les 350 enfants fréquentant l'école primaire du village, d'avoir une route menant au village, d'assurer la salubrité du puits qui amène l'eau potable et d'installer des toilettes à proximité des maisons. Le groupe s'est même vu décerner un prix par le Panchayat pour la propreté de ses toilettes. En écoutant les femmes, les syndica-

listes redécouvrent pourtant un problème qu'ils avaient pensé résolu. L'alcoolisme continue de faire des ravages à Ayyampaliam. Pathmanabhan souffle: «Trichy (c'est ainsi qu'on nomme la région de Tiruchchirappalli) a été longtemps connue comme le 'petit Pondichéry'». Pondichéry est à peu près à 150 km au nord-est de Trichy, sur la côte de Coromandel, dans le golfe du Bengale. Restitué en 1956 à l'Inde, le territoire a été le chef-lieu des établissements français en Inde et le siège de la Compagnie des Indes orientales. Il est surtout connu pour sa vie nocturne où, d'après Pathmanabhan, le Sharab (alcool) est vendu hors-taxes et coule à flots.

A Trichy, UNIFRONT avait lancé une campagne pour combattre la vente d'alcool frelaté qui était devenue un véritable fléau pour les femmes. Une nouvelle campagne s'impose, semble-t-il, et le constat fait à Ayyampaliam concerne en fait de nombreux autres villages. A plus de 1 200 kilomètres au nord de Trichy, dans l'Etat du Madhya Pradesh, le petit hameau de Chikli est résolument isolé de tout. Ici, raconte Lalita, «les femmes font elles-mêmes leur alcool et le vendent». Confirmation par une femme membre du groupe d'autoassistance de Chikli: «pour 80 roupies elles achètent cinq cageots de fleurs de Mahua. Elles les mélangent, les font fermenter pendant cinq jours et se retrouvent avec 300 roupies d'alcool...». C'est décidé, à Chikli aussi, le groupe fera de la lutte contre l'alcool une prochaine priorité.

Mais des problèmes plus urgents se posent aux groupes d'autoassistance. Il leur faudra mettre en pratique les leçons de syndicalisme que leur ont prodiguées les fédérations. A Ayyampaliam, les trois quarts des habitants du village travaillent à la taille de pierres précieuses. Des agents prospectant pour des entreprises du Gujarat, à des milliers de kilomètres dans l'ouest du pays, sont venus installer les machines à polir. Djeipal, un jeune homme, est trop concentré sur son établi pour remarquer notre passage. Ses doigts sont noirs et son geste est précis. Le bruit abrasif de la pierre à polir est strident. Djeipal passe 9 heures par jour devant la petite machine. Il gagnera aujourd'hui

85 roupies. Pour cela, il devra polir plus de 100 gemmes. Et encore! Les intermédiaires deviennent de plus en plus gourmands. De 80 roupies pour cent gemmes, ils sont passés à 60. Les 5 premières gemmes ne comptent pas. C'est sans doute leur commission. La plupart du temps, ils contestent aussi la qualité: une vingtaine de gemmes soi-disant mal taillées ne seront pas comptabilisées. Face à la colère des tailleurs de pierres qui monte dans les groupes, les intermédiaires ont trouvé une parade. «Nos patrons vont automatiser tout cela. Ils vont acheter en Chine des machines pour vous remplacer». Info ou intox? Toujours est-il que la menace est prise au sérieux. «Ils veulent se débarrasser de nous», dit Rajamani, enveloppée dans son sari bleu. Le combat pour un salaire décent est maintenant à l'ordre du jour d'UNIFRONT.

En attendant, l'action collective a déjà permis d'obtenir des avancées non négligeables pour les travailleuses des groupes d'autoassistance. Ainsi, rapporte Susamma Varghese, «un des premiers objectifs de la formation syndicale est d'informer ces femmes de leurs droits en matière de prestations dispensées par le gouvernement ou par les caisses de sécurité sociale. La plupart du temps, elles ignoraient qu'elles avaient des droits». Grâce à cette information, 45 retraités, parents de membres des groupes, reçoivent maintenant 9000 roupies de pension par mois (200 roupies par personne). Seize femmes reçoivent une pension de veuve de 3200 roupies par mois et 27 personnes ont bénéficié du planning familial. Suite aux démarches des groupes, 4 villages sont maintenant dotés d'électricité et 162 toilettes ont été installées. Prêts, cartes de rationnement, aide à l'éducation (68 familles ont reçu une aide de plus de 40000 roupies pour la scolarisation de leurs filles), aide au logement, assistance aux personnes handicapées... Pour beaucoup de femmes, ces services semblaient hors de portée. Les groupes se chargent maintenant de les utiliser.

Avec l'aide de leurs fédérations syndicales, les groupes peuvent aussi inscrire leurs membres aux caisses de sécurité sociale. Des travailleuses font partie des caisses de la construction, de l'agriculture ou

de l'économie informelle qui offrent des prestations en cas de maternité, de mariage, d'accidents du travail ou de décès. Au total, les groupes ont déjà permis de récolter pas moins d'un million trois cent mille roupies pour leurs membres!

## Actions syndicales

«L'aspect syndical de nos activités est essentiel», explique A. Raam, le président de la Rural Workers' Organisation (RWO), qui organise les travailleuses, surtout rurales, dans le Sivaganga, au sud de Trichy. Avec ses 400 groupes, la RWO est une institution respectée dans le district. «Même si la relation employeurs/employées est souvent floue dans le secteur rural, l'action collective permet de résoudre beaucoup de problèmes dont les femmes sont les premières victimes.» La RWO travaille beaucoup avec des organisations non gouvernementales, mais elle est aussi très proche des autres syndicats UNIFRONT et INRLF. «Les ONG mettent en œuvre des projets, mais nous, en tant que syndicats, installons une nouvelle idée de la solidarité dans la durée et dans la continuité», poursuit Raam. A la RWO, comme dans les 5 autres fédérations syndicales, chaque membre paie ses cotisations, 2 roupies par mois. «En devenant membres de cette façon, les travailleuses exigeront très vite des résultats de leurs organisations et seront plus susceptibles de participer à leurs activités. C'est aussi une école de démocratie», confirme Susamma.

Rani, la coordonnatrice du projet dans la région de Salem, a recruté plus de 1500 membres dans les villages des environs de Mettur, là où le Kaveri se jette dans les plaines. Elle est maintenant écoutée dans tout le district. C'est à elle qu'on doit la cabine téléphonique flambant neuve installée dans le village. Erigée en bordure du «Stanley réservoir», l'un des plus anciens barrages du pays, Mettur est réputée pour son industrie textile. Dans les villages, les métiers à tisser sont posés à même la terre et les tisserandes s'installent dans un trou creusé à l'avant. Shanta, la présidente du groupe de Mettur, tisse 2 tapis de coton par

jour. L'agent qui sert d'intermédiaire pour le revendeur lui en donnera 25 roupies pièce, généralement en faisant la moue. A Chennai, les tapis de Shanta et des quelque 3000 tisserandes des villages voisins se vendent 200 roupies pièce. Debout devant un métier à tisser électrique, une autre femme membre du groupe travaille dans le bruit infernal émis par la machine. Son mari et elle s'y relaient pour fabriquer deux saris en synthétique par jour. Ils gagnent 200 roupies par jour et peuvent ainsi envisager le remboursement du prêt pour le métier qui leur a coûté 100 000 roupies. Les saris se vendront 800 roupies pièce.

Jagajeevan, le président du syndicat INRLF, sent que le moment est venu d'aller faire pression sur ceux qui profitent de la sueur des tisserandes: des employeurs invisibles et des intermédiaires qui mentent sur le prix de vente des produits finis. Jagajeevan a pratiquement relancé la INRLF de zéro. Le syndicat, qui avait connu des heures de gloire dans les années soixante et soixante-dix, s'était pratiquement écroulé lorsque son dirigeant historique s'est lancé dans la politique. Aujourd'hui, il a retrouvé de sa superbe en affichant 68 000 membres. «Plus de 35 pour cent de nos membres sont des femmes, mais elles représentent plus de la moitié de nos dirigeants» déclare fièrement le président. Après une réunion avec plus d'une centaine de tisserandes de la région de Salem, il a décidé d'approcher les employeurs pour négocier les salaires et les conditions de travail. Les groupes d'auto-assistance envisagent également de travailler selon le système de coopératives. Jagajeevan a décidé de visiter le district toutes les semaines pour renforcer l'activité syndicale.

## Un réseau efficace

Ce n'est pas la première fois que les «self help groups» se mesurent aux employeurs. Dans la région de Trichy, des femmes du syndicat UNIFRONT qui travaillaient dans les champs se sont récemment mises en grève pour exiger une augmentation de leur salaire quotidien. Elles exigeaient une augmentation de 15 roupies par jour sur

un salaire de 20 roupies. Cela ne leur ferait que 35 roupies alors que le salaire minimum est de 50 roupies, mais une brèche aurait été ouverte. Dans un premier temps, les «landlords» se sont montrés intransigeants. «Si vous ne voulez pas travailler pour 20 ou 25 roupies, restez chez vous», avaient lancé les propriétaires qui étaient allés recruter de la main-d'œuvre dans le village voisin. Mal leur en prit, les voisines ont rejoint le groupe initial et ses revendications, obligeant finalement les «landlords» à céder. UNIFRONT a vu ses effectifs s'accroître et s'approche aujourd'hui des 40 000 membres, malgré un environnement généralement hostile. A Joshiguradia, dans l'Etat du Madhya Pradesh, la pression des propriétaires est perceptible. La plupart des hommes du village travaillent dans les maisons des «landlords» qui s'alignent à l'entrée du village. Impossible d'y entrer ou d'en sortir sans susciter leur curiosité. En remontant la rue, dès que la route asphaltée se transforme en gravats, devient cahoteuse et que s'arrêtent les pylônes électriques, c'est une autre vision qui apparaît: des maisonnettes aux toits de feuilles de palmiers. Lorsque la pluie le permet, les femmes travaillent aux champs de 9 heures du matin à 7 heures du soir pour 25 roupies. La cueillette des oignons ou de l'ail est particulièrement éprouvante. «Parfois nous nous coupons en cueillant, mais il faut continuer, nous n'avons pas le choix», dit Saraswati, une militante du syndicat Grameem Mazdoor Chetna Evam Vikas Sangathan (GMCEVS) qui recrute les femmes des villages les plus reculés. Bhuribai connaît bien les landlords du coin. «Ils voient notre syndicat d'un très mauvais œil», confie-t-elle. Certains d'entre eux sillonnent parfois le village à moto pour rappeler «qu'il vaut mieux travailler une journée pour 25 roupies que d'assister pour rien à une réunion de notre groupe». «Avant nous avions peur, lance une femme, mais maintenant nous avons le groupe.»

Sur la route du retour, la jeep doit ralentir derrière un troupeau de vaches. Deux enfants les ramènent au bercail après avoir passé la journée dans les champs. «Le tra-

vail des enfants est très répandu ici. Ils aident leur famille, élèvent le bétail et travaillent dans les champs», confirme Seema Goud, un coordinatrice du GMCEVS.

Aujourd'hui, à travers le Tamil Nadu et le Madhya Pradesh, les groupes d'auto-assistance ont tissé un véritable réseau et coordonnent de plus en plus leurs activités sous l'impulsion de Susamma et son équipe de représentantes sur le terrain. Tous syndicats confondus, ils représentent au-delà des groupes plus de 100 000 membres. Le 12 juin, journée mondiale pour l'élimination du travail des enfants, ils ont mobilisé plusieurs milliers de femmes dans les deux Etats. Et si cette année ils ont axé leurs activités sur les droits des travailleurs, le dispositif est aussi mis à profit

pour contribuer aux campagnes de vaccination et d'alphabétisation et à la lutte contre le VIH/SIDA. A Indore dans le Madhya Pradesh, la compétence, le militantisme et l'engagement des membres des groupes du syndicat SRUJAN, qui compte 3 000 membres, ne laisse pas indifférent. USAID, la très officielle organisation d'aide du gouvernement américain, leur a demandé de prendre la responsabilité d'un projet de promotion de la santé dans 8 villages. Jamais sans doute l'OIT n'a été aussi près de sa base. En Inde, comme ailleurs, la lutte contre la pauvreté passe d'abord par l'action collective. Susamma reconnaît qu'il s'agit encore d'une goutte dans un océan. «Mais une goutte, plus une goutte, plus une goutte ... »

---



# Egalité et réduction de la pauvreté

*Quel est le meilleur moyen de réduire la pauvreté: une accélération de la croissance, une plus grande égalité – ou un peu des deux?*

---

Rolph van der Hoeven<sup>1</sup>

Directeur

Secrétariat technique de la

Commission mondiale sur la dimension sociale  
de la mondialisation (établie par l'OIT)

---

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, les agences de développement bilatérales et multilatérales établies mettent davantage l'accent sur la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. En conséquence, une aide financière des institutions financières internationales pour les pays en développement à faibles revenus est maintenant apportée sous l'égide des Stratégies de réduction de la pauvreté<sup>2</sup>, tandis que le premier des Objectifs de développement pour le Millénaire exige une réduction de moitié du nombre de personnes vivant dans une pauvreté extrême entre 1990 et 2015. Des politiques sont nécessaires pour atteindre ces objectifs, et celles-ci sont plus efficaces dans le cadre d'une stratégie d'ensemble cohérente. Au centre de ces politiques, les stratégies ont le choix entre un recul de la pauvreté au moyen d'une croissance économique accélérée et un recul au moyen de la redistribution, bien que les deux puissent s'avérer complémentaires.

## Croissance et distribution

Parmi les nombreuses questions fondamentales pour le processus de développement, peu ont été caractérisées par les mutations, les renversements et les réaffirmations qui ont tourmenté l'analyse de l'interaction entre la croissance, la pauvreté et l'inégalité. Les preuves de l'augmentation de l'inégalité et de la pauvreté dans

de nombreux pays dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, y compris dans certains pays de l'OCDE, ont attisé les controverses qui couvaient toujours<sup>3</sup>.

Entre les années cinquante et les années soixante-dix, les concessions mutuelles plausibles entre la croissance et la répartition des revenus se virent accorder un intérêt analytique. Celui-ci s'inspirait notamment de la célèbre «hypothèse du U inversé» qui postulait que l'inégalité s'accroît dans les premières phases du développement pour ensuite décliner après avoir atteint certains niveaux critiques<sup>4</sup>. Il conviendrait de citer quelques théories de la croissance pour corroborer cette hypothèse. Par exemple, le modèle Lewis de «développement économique avec un approvisionnement illimité en main-d'œuvre»<sup>5</sup>. Le modèle de croissance de Kaldor, selon lequel les capitalistes ont une plus grande propension marginale à épargner que les travailleurs, implique également que la redistribution des bénéfices accroît le taux de croissance. Ce modèle est avant tout adapté aux pays industrialisés où la répartition fonctionnelle des revenus est en grande partie constituée de salaires et de bénéfices, et il s'applique moins aux pays en développement, sujet de notre étude<sup>6</sup>.

Le modèle de Chenery et Ahluwalia<sup>7</sup> de «répartition avec croissance», qui était à la mode vers la moitié des années soixante-dix, distinguait les groupes sociaux suivant la propriété de biens ou le mode d'accès aux biens. L'interaction entre la croissance et

la distribution était modelée à travers des «relations de revenus» entre les groupes; par exemple, via les marchés du travail et des produits de base. Les expériences de simulation avec ce modèle démontrèrent qu'une répartition progressive des revenus et des biens entraîna des hausses considérables des revenus pour les ménages pauvres, ainsi que pour les ménages non pauvres, grâce à l'augmentation de la productivité collective. Par conséquent, dans les années soixante-dix, on tenta d'identifier les mécanismes de redistribution permettant de faire reculer la pauvreté sans entraver la croissance.

Cet intérêt s'avéra de courte durée et fut abandonné à la fin des années quatre-vingt avec la montée du néolibéralisme et le Consensus de Washington. Selon l'approche du Consensus de Washington<sup>8</sup>, la croissance elle-même serait le véhicule d'une résorption de la pauvreté qui serait atteinte par des mécanismes de relance par le haut pas toujours explicitement définis. L'inefficacité apparente des mesures de redistribution prônées par le Consensus de Washington a également incité à préconiser des dépenses publiques visant les pauvres et à en juger l'efficacité par la précision des objectifs. Il est cependant difficile dans des pays en développement de cibler les dépenses. Amartya Sen<sup>9</sup> désapprouve le ciblage des dépenses publiques et avance plusieurs raisons pour expliquer son opposition:

- les asymétries de l'information diminuent l'efficacité du ciblage en présence de «tricheries»;
- les perspectives de perdre des subventions ciblées pourraient réduire les activités économiques des bénéficiaires;
- le ciblage pourrait avoir un impact négatif sur la dignité personnelle des pauvres; et
- la durabilité des programmes ciblés est incertaine car les bénéficiaires potentiels ont peu d'influence politique.

On peut également ajouter à cette liste le problème colossal de la mesure servant à déterminer qui dispose des qualifications

requis. Cette mesure est fiable dans les pays industrialisés, mais pratiquement irréalisable dans la majorité des pays en développement. Le ciblage des dépenses publiques a le plus de chances d'être performant dans le cas où les pauvres représentent une petite section de la population; c'est-à-dire si la pauvreté ne constitue pas un problème majeur. Pour des pays dans lesquels la pauvreté est généralisée, le coût administratif, l'identification, le contrôle et la création de programmes pourraient l'emporter sur leurs bienfaits, en particulier si le pays connaît ou a récemment connu des conflits.

Dans les années quatre-vingt-dix, l'analyse néolibérale et la perspective examinée plus haut de compromis entre la croissance et l'équité furent contestées par plusieurs études<sup>10</sup>. La théorie optimiste selon laquelle les macropolitiques orthodoxes avaient, par nature, un effet réducteur de pauvreté fut particulièrement remise en question. La majorité des études de la relation entre la croissance et la répartition des revenus dans les années quatre-vingt-dix est surtout empirique et a abouti à la conclusion que l'inégalité augmente pendant les récessions, et que, en moyenne, les taux de croissance positifs sont neutres pour la répartition tandis qu'une inégalité initiale plus basse augmente la probabilité que la croissance fera reculer la pauvreté<sup>11</sup>.

Un enchaînement récent de controverses théoriques reprend les arguments so-disant politico-économiques à l'encontre de l'inégalité et, implicitement, de la pauvreté<sup>12</sup>. Cette analyse prédit une relation négative entre l'inégalité des revenus et la croissance en raison du fait que l'inégalité initiale plus forte:

- mènerait à un accroissement des dépenses publiques car elle est à l'origine d'une demande de politiques de redistribution et
- entraînerait une instabilité politique qui détruit la croissance.

Cette digression dans la science politique est assez incertaine<sup>13</sup>. Par exemple, on ne sait pas du tout comment une société qui a des relations de pouvoir capa-

bles d'engendrer une inégalité pourrait, en même temps, produire une sous-classe disposant du pouvoir politique d'imposer au gouvernement des politiques de redistribution. Sur une base analytique un peu plus solide, on affirme également que l'inégalité a un impact négatif sur la croissance au travers des marchés des capitaux imparfaits auxquels les pauvres ont un accès limité<sup>14</sup>. En d'autres termes, si les marchés des capitaux établissent une discrimination contre les pauvres, les activités potentiellement lucratives pour les pauvres sont imposées par un déficit de crédit. La controverse sur les marchés des capitaux imparfaits a toutefois des limites pratiques puisqu'elle suppose que les pauvres sont indépendants ou peuvent choisir de le devenir. Alors que cela peut s'appliquer à une partie des ménages pauvres, des preuves empiriques suggèrent que, durant les années quatre-vingt-dix, la population qui se situait dans le segment des revenus les plus bas, en Amérique latine du moins, et peut-être ailleurs, se concentrait de plus en plus vers l'emploi salarié. L'idée que la plupart des salariés à faibles revenus pourraient fuir la pauvreté par le travail indépendant défie quelque peu l'imagination, de même que les tendances historiques.

De manière générale, les ouvrages des années quatre-vingt-dix ont apporté une contribution théorique relativement limitée et l'élément le plus saisissant est qu'ils démontrèrent une fois encore l'ambivalence des économistes envers les questions d'inégalité et de pauvreté. D'une part, les ouvrages dans la ligne du courant dominant qui insistaient sur l'efficacité des marchés montraient une préférence marquée pour juger l'inégalité et la pauvreté comme les résultats accidentels ou occasionnels d'un processus de croissance dérégulé. D'autre part, la persistance et la gravité de la pauvreté dans de nombreux sinon dans la plupart des pays en développement ont régulièrement suscité des débats en vue de la réduire. Tous ces revirements de l'importance accordée à ces deux éléments dans la littérature reflètent leur conciliation difficile.

Il semble y avoir un consensus croissant selon lequel les pays avec une «condition

initiale» de répartition des biens et des revenus relativement égalitaire ont tendance à se développer plus rapidement que les pays avec une inégalité initiale élevée. Cette conclusion est extrêmement importante parce qu'elle signifie que réduire l'inégalité rompt le cercle vicieux de la pauvreté. D'une part, un chemin de croissance caractérisé par une plus grande égalité à la marge bénéficie directement aux pauvres à court terme. D'autre part, une baisse importante de l'inégalité crée pour chaque période une «condition initiale» pour l'avenir, ce qui augmente la croissance. Donc, tout chemin de croissance qui réduit l'inégalité réduit la pauvreté au moyen de la répartition et via une relance par le haut.

### L'efficacité des politiques de répartition avec croissance

Le premier élément requis pour introduire et appliquer efficacement une stratégie de répartition dans tout pays est la construction d'une large coalition politique pour la réduction de la pauvreté. Cette coalition serait chargée de la tâche formidable de faire pression sur les gouvernements pour obtenir des politiques de répartition, tout en neutralisant l'opposition des groupes qui tirent un avantage personnel du statu quo. Le sujet de la mise en place de cette coalition dépasse la portée de cette contribution à ce numéro d'*Education ouvrière* qui se penche sur une question moins fondamentale, mais essentiellement pratique: les politiques qui pourraient conduire à une stratégie de redistribution. Pour être pertinente au niveau politique, l'analyse des mécanismes de redistribution ne doit pas se limiter à dresser une liste de possibilités, mais doit envisager leur efficacité.

Sans doute la structure de l'économie constitue-t-elle le facteur déterminant le plus important de l'efficacité des diverses mesures et des exemples précis de chaque stratégie de répartition. Cette structure dépendra du niveau de développement, qui déterminera en grande partie les types de production du pays, les dotations des groupes socio-économiques, la rémunération

des facteurs de production, les impôts directs et indirects sur les revenus et les biens, les prix payés pour les biens et services et les transferts unilatéraux de revenus. Ces éléments du système de répartition sont les conditions initiales qui influenceront la portée des politiques de redistribution. Dans ce contexte analytique, les exigences de la mise en œuvre des politiques de répartition peuvent être résumées en un simple cadre théorique (voir ci-dessous).

L'efficacité des politiques fiscales et des dépenses (V et T) pour engendrer des répartitions secondaires et tertiaires plus équitables que la répartition primaire dépend de l'importance relative du secteur formel. C'est pour cette raison évidente que les gouvernements vont lever progressivement des impôts sur le revenu, sur le salaire des employés et des entreprises. Toutes les observations démontrent que la masse salariale et la part des profits du secteur formel augmentent parallèlement au niveau de développement. L'importance du secteur formel va de pair avec un fort degré d'urbanisation, et les ménages pauvres actifs des villes sont plus facilement ciblés que les pauvres ruraux ou

que les ménages urbains de l'économie informelle. L'expérience de plusieurs pays à revenus moyens a prouvé l'efficacité des paiements de revenus de base pour faire reculer la pauvreté, par exemple, la pension minimum versée aux personnes âgées en Afrique du Sud.

Une stratégie de répartition basée sur les impôts et les dépenses est surtout adaptée aux pays à revenus moyens parce que leurs revenus par habitant sont élevés en comparaison avec le seuil de pauvreté absolu. Ce sont ces mêmes pays qui possèdent des structures économiques permettant aux instruments d'imposition et de dépenses d'avoir un impact sur la répartition. Ces pays compteraient parmi eux les plus grands pays d'Amérique latine (l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique et le Venezuela), plusieurs pays d'Asie (la République de Corée, la Thaïlande et la Malaisie), et presque tous les anciens pays socialistes de l'Europe centrale et de l'Est.

Dans une certaine mesure, des structures économiques spécifiques permettent une utilisation efficace de l'imposition pour la répartition dans quelques pays à faibles revenus. Ces structures ne seraient spécifi-

---

Voici la définition des termes suivants: Y = le revenu d'un ménage, V = les transferts unilatéraux de revenus, T = les impôts, k = un ensemble de biens (dont le capital humain), w = un ensemble de taux de rentabilité (dont les salaires), p = le prix fixé des biens et des services, q = la quantité de ces biens et services, et S = les économies des ménages.

Alors, par définition, il s'ensuit que:

$Y = (V - T)$ Transferts unilatéraux de revenus (indemnité de chômage, pensions, allocations familiales, aide aux invalides) et impôts progressifs (sur les revenus et la richesse)  Efficace dans les pays à revenus moyens	$+ wk$ Salaire minimum, subventions aux bas salaires, autres régulations du marché du travail, régimes publics de l'emploi (w); programmes de crédit pour les pauvres; réforme agraire, éducation (k);  Efficace dans les pays à revenus moyens et dans certains pays à faibles revenus	$= pq$ Subventions aux biens de première nécessité, investissement dans l'infrastructure publique (p); programmes de nutrition des enfants(q)  Efficace dans la plupart des pays	$+ S$ Faciliter l'acquisition de biens futurs: «banques de villages» et autres services financiers pour les pauvres  Efficace dans la plupart des pays
---	--	---	---

---

quement appropriées que pour les pays à revenus moyens. Si l'économie d'un pays à faibles revenus est dominée par le pétrole ou l'extraction de minéraux, une grande partie des revenus nationaux pourrait être générée par des entreprises modernes sectorielles. Cela permettrait une imposition efficace, même si la capacité administrative du secteur public pourrait être limitée. La recette fiscale peut être redistribuée au moyen de programmes de réduction de la pauvreté, mais pas au moyen de transferts de revenus si la main-d'œuvre est principalement rurale. Le Nigéria, le Libéria et la Zambie sont des exemples de pays à faibles revenus mais riches en minéraux qui disposent du potentiel pour mettre cela en œuvre sans jamais l'avoir fait.

Les interventions pour modifier la distribution des revenus perçus (wk dans l'équation ci-dessus) qui changent les résultats des marchés seront également plus efficaces dans les pays à revenus moyens. L'intervention la plus courante est le salaire minimum, bien que l'on puisse envisager de nombreuses autres politiques pour accroître les revenus du travail. Les systèmes d'emploi public et les subventions d'ordre fiscal aux entreprises pour qu'elles engagent de la main-d'œuvre à revenu faible sont d'autres exemples de mécanismes qui seraient efficaces dans des pays à faibles revenus (systèmes des emplois). D'autres processus pourraient être moins efficaces suite aux problèmes de mise en application (le salaire minimum), aux difficultés de ciblage et à l'étroitesse de l'impact (les subventions salariales).

La réforme agraire pourrait parvenir à faire reculer la pauvreté des ménages ruraux, mais la relation entre la redistribution de la terre et le niveau de développement est complexe. D'une part, les pays à faibles revenus sont principalement ruraux; donc, si les propriétés foncières sont concentrées, leur redistribution pourrait avoir un impact considérable sur la pauvreté. Par ailleurs, plus un pays est développé et moins les ménages ruraux pauvres sont enclins à se commercialiser. Dès lors, les bénéfices de la redistribution de la terre pour les pauvres des pays à faibles revenus sont moins

susceptibles de dépendre des services de soutien. D'autre part, le manque de capacité administrative et les soi-disant systèmes traditionnels de tenure représentent des contraintes substantielles pour la redistribution de la terre dans de multiples pays à faibles revenus, et en particulier dans les pays de l'Afrique subsaharienne. L'approche habituelle de la redistribution de la terre présuppose que la propriété soit privée pour pouvoir établir clairement à qui la terre sera prise et à qui elle sera donnée. Dans quelques pays subsahariens, la propriété privée est répandue, ce qui rend la redistribution difficile ou impossible en l'absence d'une clarification préalable des revendications de propriété. Tandis que la redistribution de la terre n'est probablement pas une mesure efficace pour faire reculer la pauvreté dans la majorité des pays à faibles revenus, quelques exceptions notables en Asie (par exemple en Inde et au Viet Nam) laissent entendre qu'elle ne devrait pas être écartée dans tous les cas.

Pour les pays à revenus moyens, l'expérience de l'Amérique latine a démontré que les gouvernements peuvent mettre efficacement en œuvre la redistribution de la terre. Cependant, le haut degré de commercialisation de l'agriculture dans les pays à revenus moyens exige que la redistribution s'accompagne d'une série de services de soutien ruraux, tels que la vulgarisation en milieu rural, le circuit commercial, ainsi que d'autres mesures. Plus sérieusement peut-être, le bien-fondé de la réforme agraire pour la réduction de la pauvreté a tendance à baisser au fur et à mesure du développement des pays et de la réduction relative et absolue de la population rurale. Par exemple, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, dans les cinq pays les plus peuplés de l'Amérique latine, vingt pour cent ou moins de la main-d'œuvre étaient employés dans l'agriculture. Le salaire minimum vient probablement mieux à propos que la redistribution de la terre pour faire reculer la pauvreté parmi les sans-terre ou presque sans-terre dans ces pays.

Les interventions qui affectent directement le prix et l'accès aux biens et services (pq) pourraient être des instruments poten-

tiellement très puissants pour faire reculer la pauvreté. Les subventions en faveur de certaines matières premières choisies jouissent de l'avantage administratif de ne pas requérir de ciblage, mais uniquement l'identification des articles qui représentent un poids important dans les dépenses des pauvres. Alors que les programmes d'ajustement multilatéraux exigent spécifiquement la fin de telles subventions pour des raisons d'efficacité de la répartition ou de coûts budgétaires excessifs, ce n'est pas le cas pour les règles de l'Organisation mondiale du commerce (pour autant que les subventions n'établissent pas de distinction entre la production indigène et les importations). Si des tensions fiscales excessives sont engendrées, cela résulte du choix des produits repris et du financement. Une fois encore, le niveau de développement d'un pays est d'une importance capitale pour l'efficacité des subventions. Dans les pays à faibles revenus où la majorité des pauvres se concentre dans les campagnes, il est peu probable que les subventions à la consommation aient un impact significatif sur les pauvres en dehors des zones urbaines. L'approvisionnement de biens de base en nature peut constituer un instrument efficace pour faire reculer la pauvreté, même dans les pays à très faibles revenus, en distribuant par exemple du lait aux enfants des écoles. Réaliser cela avec un programme non ciblé exigerait un système d'imposition progressif qui serait plus plausible dans un pays à revenus moyens.

Dans tous les pays, les pauvres souffrent d'être en mauvaise santé et reçoivent une éducation inappropriée par rapport aux non-pauvres. Les dépenses dans le domaine de l'éducation et de la santé ont l'avantage pratique de pouvoir distinguer facilement les programmes qui aideraient les pauvres, même si les détails varient d'un pays à l'autre. Toutefois, dans certains pays, offrir ces services aux pauvres pourrait constituer des problèmes politiques aussi complexes que des mesures de toute évidence plus sujettes à controverse, comme la redistribution des biens. Cette remarque s'adresse également aux programmes d'infrastructure axés sur la réduction de la pau-

vreté. Dans la mesure où ceux-ci réduiraient les investissements publics dans des projets favorisés par les non-pauvres, en particulier les riches, ils pourraient ne pas être plus faciles à mettre en œuvre que les mesures qui sont apparemment plus radicales.

## Conclusion

Les politiques de développement ont toujours eu pour priorité de faire reculer la pauvreté, encore que parfois seulement au niveau rhétorique. La fin des années quatre-vingt-dix a surtout attiré l'attention sur la façon de diriger les bénéfices de la croissance vers les pauvres. Néanmoins, les politiques de croissance sont à elles seules un instrument assez abrupt pour la résorption de la pauvreté, étant donné que le consensus du travail empirique suggère que c'est au mieux un élément neutre. Parallèlement à l'attention accordée à la réduction de la pauvreté, la littérature s'est orientée vers une optique plus favorable des politiques de redistribution des revenus et des biens. Une intégration des problèmes de distribution et une priorité mise sur la réduction de la pauvreté pourraient constituer le fondement d'un nouvel agenda politique pour stimuler à la fois la croissance et l'équité.

Ce nouvel agenda reposerait sur trois généralisations analytiques:

- une plus grande égalité distributionnelle crée une «condition initiale» favorable pour une croissance rapide et soutenue;
- la redistribution des revenus et des biens actuels ou la redistribution de l'augmentation de la croissance d'une économie sont les formes les plus efficaces pour faire reculer la pauvreté dans la plupart des pays; et
- les mécanismes de redistribution sont tout aussi abordables que d'autres politiques pour la plupart des pays.

Le dernier point mérite sans doute d'être développé davantage. Comme nous l'avons démontré, mettre en application un programme de redistribution est souvent un

défi de grande envergure et peut poser des problèmes, mais ceux-ci ne devraient pas être exagérés. Dans de nombreux pays, ils pourraient être plus solubles que les problèmes liés à l'application d'autres politiques économiques. Il est plus difficile d'exécuter une politique monétaire orthodoxe et efficace si un pays est trop petit ou insuffisamment développé pour disposer d'un marché des obligations. Par exemple, l'absence d'un marché des obligations rend les autorités monétaires incapables de «stériliser» le flux des changes. De la même façon, remplacer les tarifs par une taxe sur la valeur ajoutée serait une opération décourageante dans un pays dont le commerce s'effectuait à l'origine par des petits commerçants. Le manque de capacité du secteur public limiterait la possibilité de mettre en œuvre une série de soi-disant politiques de stimulation de l'offre: privatisation, «mécanismes de transparence» et décentralisation des services centraux du gouvernement. Les organismes multilatéraux ont reconnu ces contraintes en ce qui concerne les programmes d'ajustement, et ont spécifiquement pris la décision de préférer l'application forcée à la non-application. Le même débat peut se tenir au sujet de la stratégie de redistribution de la croissance: pour parvenir à faire reculer la pauvreté, il pourrait être préférable de mettre en œuvre la croissance redistributive imparfaite, plutôt que de poursuivre le statu quo imparfait!

## Notes

<sup>1</sup> Ce texte est une version fortement raccourcie et retravaillée d'un document plus long: H. Dagdevieren, R. van der Hoeven et J. Weeks: *Redistribution does Matter: Growth and redistribution for poverty reduction*, dans T. Shorrocks et R. van der Hoeven (dir. de publication) (2004): *Growth, Inequality and Poverty – Prospects for Pro-poor Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>2</sup> FMI et Banque mondiale (1999): *Les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté: Questions d'ordre opérationnel*, Washington, Banque mondiale.

<sup>3</sup> Cornia, G. A. (1999): «Liberalization, Globalization and Income Distribution», WIDER Working Paper Series, n° 157, mars 1999, et van der Hoeven, R. (2002): «Poverty and Structural Adjustment.

Some Remarks on the Trade-off between Equity and Growth», dans *New Poverty Strategies, What have they achieved, What have we learned?*, par P. Mosley et A. Booth (dir. de publication), Londres, Macmillan.

<sup>4</sup> Kuznets, S. (1955): «Economic Growth and Income Inequality», *American Economic Review*, 45, pp. 1-28.

<sup>5</sup> Lewis, W. A. (1954): «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour», *Manchester School of Economics and Social Studies*, 22, pp. 139-181.

<sup>6</sup> Voir la présentation de Aghion, P.; Caroli, E.; Garcia-Penalosa, C. (1999): «Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, décembre, pp. 1615-1660.

<sup>7</sup> Ahluwalia, M. S.; Chenery, H. (1974): «A Model of Redistribution and Growth», dans *Redistribution with Growth*, par H. Chenery, M. S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy et R. Jolly (Oxford: Oxford University Press) pp. 209-235.

<sup>8</sup> Voir R. van der Hoeven et C. Saget (2004): «Labour markets and Income inequality: what are the new insights after the Washington Consensus», dans A. Cornia (dir. de publication) *Inequality, growth and poverty in an era of liberalization and globalization*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>9</sup> Sen, A. (1995): «The Political Economy of Targeting», dans *Public Spending and the Poor*, par D. van de Walle et K. Neat (dir. de publication), Baltimore, John Hopkins University Press pour la Banque mondiale, pp. 11-24.

<sup>10</sup> Milanovic, B. (1999): «Explaining the Increase in Inequality During the Transition», *World Bank Policy Research Department Paper*, Washington DC, Banque mondiale.

Ferreira, Francisco H. G. (1999): «Inequality and Economic Performance» ([www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm): Banque mondiale).

R. van der Hoeven (2000): «Labour markets and Income inequality: what are the new insights after the Washington Consensus», WIDER Document de travail, n° 209, déc 2000, UNU/WIDER, Helsinki.

Weeks, John (1997): «Analysis of the Demery and Squire 'Adjustment and Poverty' Evidence», *Journal of International Development*, 9, pp. 827-836.

<sup>11</sup> Ravallion, M., et Chen, S. (1997): «What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty», dans la revue de la Banque mondiale, vol. 11, n° 2, pp. 357-382.

<sup>12</sup> Alesina, A; Rodrik, D. (1994): «Distributive Politics and Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, n° 2, pp. 465-490.

<sup>13</sup> Cramer, Chris (2000): «Inequality, Development and Economic Correctness», *The Cambridge Journal of Economics*.

<sup>14</sup> Aghion, P.; Caroli, E.; Garcia-Penalosa, C. (1999): «Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, décembre, pp. 1615-1660.



## Droits syndicaux – un facteur de concurrence?

*Le renforcement des droits syndicaux émousse-t-il la compétitivité et l'intérêt des investisseurs étrangers? Est-il une menace pour la lutte contre la pauvreté? Certaines études récentes laissent entendre que des droits syndicaux affirmés et une démocratie plus active occasionnent plus d'avantages que de désavantages pour les économies les plus faibles du monde.*

---

David Kucera

Institut international d'études sociales  
BIT

---

Un aspect important du débat sur les droits syndicaux et la pauvreté est l'impact de ceux-ci sur l'avantage comparatif des pays en développement, surtout en ce qui concerne la compétitivité du commerce international et le fait d'attirer les investissements directs à l'étranger (IDE). Disons que les questions relatives aux droits syndicaux et à la pauvreté sont habituellement envisagées dans le contexte de la mondialisation et, en particulier, de la mondialisation des marchés des biens et des capitaux. Du point de vue de nombreux pays en développement, ces marchés mondiaux offrent le potentiel de contribuer à la croissance économique – définie en tant que l'accroissement des revenus moyens par personne. Il faut souligner que l'étendue de la pauvreté dans un pays est principalement déterminée par deux éléments: le revenu moyen par personne et le procédé de répartition de ce revenu. Par conséquent, selon tout scénario donné de répartition des revenus, un revenu moyen par personne plus élevé indique une pauvreté moindre dans ce pays. A long terme, une croissance économique accélérée signale un recul plus rapide de la pauvreté. Les préoccupations les plus courantes en ce qui concerne les droits syndicaux portent sur la crainte que renforcer ces droits affaiblira l'avantage comparatif des pays en développement par

rapport à la compétitivité de leurs exportations et l'attrait pour les investisseurs. Par conséquent, leur croissance économique et la réduction de la pauvreté seront entravées<sup>1</sup>.

Il existe deux raisons principales à l'origine de cette préoccupation. Premièrement, la conception générale selon laquelle l'avantage comparatif des pays en développement repose sur la main-d'œuvre bon marché. Cela provient de l'idée que l'avantage comparatif d'un pays est déterminé par ses proportions relatives de terre, de travail et de capital (le principe de Heckscher-Ohlin) et que les pays en développement sont enclins à avoir des proportions relatives de travail élevées par rapport aux proportions de capital. On affirme donc que les pays en développement ont un avantage comparatif dans la production de biens à fort coefficient de travail tels que la confection, la chaussure, la maroquinerie, les jouets et le mobilier. Deuxièmement, on affirme que l'exercice des droits syndicaux augmentera probablement le coût de la main-d'œuvre pour les syndiqués et, suivant le caractère des relations professionnelles et les effets d'entraînement, pour les non-syndiqués également. Des études statistiques appuient cette thèse en démontrant que, dans plusieurs pays, des droits syndicaux plus rigoureux sont associés à des salaires plus

élevés, même après avoir pris en compte d'autres facteurs déterminants des revenus, dont le plus important est la productivité de la main-d'œuvre. C'est-à-dire que, même si l'exercice des droits syndicaux est généralement associé à une hausse de la productivité de la main-d'œuvre, il semble également qu'il accroît légèrement les salaires. Cela signifie que les revenus globaux d'un pays connaissent un transfert depuis les profits vers les salaires. Ces deux facteurs combinés posent donc le problème de la possibilité que des droits syndicaux plus stricts affaiblissent l'avantage comparatif des pays par rapport au commerce international et aux investissements.

Si cette analyse peut sembler rationnelle, elle n'en est pas moins erronée. Elle est en fait fondamentalement incomplète. Elle ne s'intéresse qu'aux effets négatifs possibles de l'exercice des droits syndicaux au moyen de coûts de la main-d'œuvre plus élevés et néglige les effets positifs possibles et importants des droits syndicaux. Par exemple, les droits syndicaux représentent essentiellement la démocratie pour les travailleurs, et il existe en règle générale une étroite corrélation entre l'exercice des droits syndicaux et la démocratie. Et la démocratie engendre souvent de bons résultats économiques, en particulier dans le domaine de la stabilité économique. Dans un résumé de ses recherches sur le sujet, Dani Rodrik, un économiste de Harvard, écrit: «1) La démocratie produit des taux de croissance plus prévisibles à long terme. 2) La démocratie produit une plus grande stabilité de la performance économique. 3) La démocratie gère beaucoup mieux les bouleversements défavorables» (1997). Ces aspects économiques positifs de la démocratie prévalent, même si les travailleurs dans des pays plus démocratiques ont tendance à percevoir des salaires plus élevés par rapport à leur productivité.

## L'investissement direct à l'étranger (IDE)

En ce qui concerne l'IDE, les pays où les droits syndicaux sont renforcés ont tendance à avoir de meilleurs indices de crédibilité, et ces indices sont utilisés par les investisseurs internationaux pour déterminer les localisations de leur investissement. Dans cette optique, une enquête récente a été conduite parmi plusieurs centaines de dirigeants de multinationales et d'experts internationaux de par le monde, auxquels il a été demandé de donner une note entre 0 et 5 (soit du moins au plus important) à 13 facteurs déterminant le pays dans lequel ils vont entreprendre des IDE. Ces facteurs sont classés comme suit par ordre d'importance, de la plus grande à la moindre, avec la note mise entre parenthèses:

1. La croissance du marché (4,2)
2. La taille du marché (4,1)
3. Les perspectives de profits (4,0)
4. La stabilité politique et sociale (3,3)
5. La qualité de la main-d'œuvre (3,0)
6. L'environnement légal et réglementaire (3,0)
7. La qualité de l'infrastructure (2,9)
8. L'environnement de la fabrication et des services (2,9)
9. Le coût de la main-d'œuvre (2,4)
10. L'accès aux hautes technologies (2,3)
11. La peur du protectionnisme (2,2)
12. L'accès aux ressources financières (2,0)
13. L'accès aux matières premières (2,0)

Remarquez que les deux premiers facteurs sont «la croissance du marché» et «la taille du marché», et représentent tous deux un potentiel de marché. Selon ces données, les IDE visent surtout des pays où les biens peuvent être vendus là où ils sont produits, ce qui permet d'établir clairement la distinction entre les différents types d'IDE. Certains d'entre eux sont destinés à la production de biens qui seront ensuite expédiés vers d'autres pays. Ce type d'investissements cherche à tirer parti de la main-d'œuvre bon marché, et les zones franches industrielles en sont un exemple classique. Mais une grande partie des IDE constituent plutôt une alterna-

tive à l'exportation vers l'étranger et visent à gagner un accès aux marchés. Ces investissements tiennent compte de l'aspect avantageux des salaires plus élevés qui augmentent le potentiel de marché pour les biens produits. Par exemple, si un fabricant d'automobiles crée une usine dans un pays pour y vendre des voitures, la hausse générale des salaires dans ce pays multiplie le nombre de travailleurs qui peuvent acheter ces voitures (ou le nombre de voitures qu'ils peuvent acheter). Dans cette perspective, le renforcement des droits syndicaux et la hausse des salaires créent une motivation positive pour l'investissement dans un pays.

Remarquez également dans cette enquête que «la stabilité politique et sociale» se trouve en quatrième position et que «le coût de la main-d'œuvre» se situe au bas de la liste, en neuvième position. Les résultats de cette enquête laissent entendre que, si des droits syndicaux plus étendus sont associés à des coûts de main-d'œuvre plus élevés (négatif pour l'IDE), mais également à une plus grande stabilité (positif pour l'IDE), les effets positifs pourraient bien compenser les effets négatifs. C'est la raison pour laquelle le renforcement des droits syndicaux n'attire pas nécessairement moins les investissements. Il faut tenir compte de la force relative des facteurs positifs et négatifs. Les analyses statistiques de ces questions montrent en réalité que des droits syndicaux plus larges n'ont pas un effet négatif sur les IDE et suggèrent que les effets positifs compensent les effets négatifs. Ce résultat tient la route, même si l'on ne fait état que des pays en développement. Ces pays sont particulièrement concernés étant donné que l'on affirme que leur avantage comparatif en attirant les IDE dépend de leur main-d'œuvre bon marché et qu'une plus grande part des IDE dans ces pays cherche à profiter des faibles coûts de main-d'œuvre. On peut évidemment citer des cas où les investissements à l'étranger ne sont pas effectués ou sont supprimés en raison de la force des syndicats. Toutefois, l'observation montre généralement que ces cas ne sont pas représentatifs de la majorité.

Il est utile de souligner que ces analyses statistiques ne portent pas uniquement sur la quantité d'IDE que reçoivent les pays où les droits syndicaux sont plus étendus. Le résultat donnerait une idée incomplète et inexacte de la relation entre les droits syndicaux et l'IDE. Il existe en réalité plusieurs facteurs qui déterminent l'IDE, comme le laisse entendre l'enquête ci-dessus, et ces facteurs exigent également d'être pris en compte. En l'absence de ces autres facteurs, la totalité des IDE irait simplement aux pays où les droits syndicaux sont les plus restreints et où la main-d'œuvre est meilleur marché, ce qui n'est bien sûr pas le cas. En guise d'illustration, on observe ordinairement qu'une poignée de pays en développement de l'Asie de l'Est obtient la grande partie des IDE destinés aux pays en développement et que plusieurs de ces pays ne sont guère respectueux de droits syndicaux. Cependant, ces pays ont également un énorme potentiel de marché, et se distinguent par leur croissance économique accélérée et par leur population nombreuse. Par ailleurs, les habitants de ces pays ont en général des niveaux d'éducation relativement élevés et la main-d'œuvre est par conséquent qualifiée. (Notez que «la qualité de la main-d'œuvre» se trouve en cinquième position dans l'enquête plus haut.) Dès lors, ces facteurs, ainsi que d'autres facteurs qui ne sont pas directement liés aux droits syndicaux, ont un impact sur les IDE dans ces pays.

Quant à l'IDE, deux constats sont envisageables, l'un au niveau conceptuel et l'autre au niveau empirique. Premièrement, un renforcement des droits syndicaux n'entraîne pas nécessairement plus ou moins d'IDE. Les investissements relèvent principalement de la mesure dans laquelle les effets positifs des droits syndicaux renforcés (en particulier au travers de la promotion de la stabilité économique et sociale) compensent les effets négatifs (en particulier au moyen de coûts de la main-d'œuvre plus élevés en comparaison avec la productivité de la main-d'œuvre) qui dépendent à leur tour du type d'IDE. Le débat sur ces questions s'attache surtout

aux effets négatifs aux dépens des effets positifs. Le deuxième constat est que les études empiriques, et il en existe plusieurs, démontrent que le renforcement des droits syndicaux n'a généralement pas d'impact défavorable sur l'IDE.

## La compétitivité commerciale

La question des droits syndicaux et du commerce international est plus importante encore que celle des IDE. L'impression que les pays les plus compétitifs sont aussi ceux où les droits syndicaux sont limités pourrait résulter du fait de la plus grande visibilité des biens provenant de ces pays. Les succès économiques de plusieurs pays d'Asie de l'Est où les droits syndicaux sont peu respectés confortent cette vision. Cependant, afin de déceler une corrélation entre des droits syndicaux plus faibles et une meilleure compétitivité commerciale, on doit également inclure dans l'analyse des pays où les droits syndicaux sont moins respectés et dont les biens sont moins visibles parce que moins bien intégrés sur les marchés internationaux. C'est-à-dire que l'on doit examiner un échantillon représentatif de pays, car il existe des différences profondes dans les schémas régionaux de relations entre droits syndicaux et compétitivité. Cela confirme la valeur potentielle d'études statistiques sur les déterminants de la compétitivité commerciale évaluant un échantillon de pays aussi large que possible.

Une étude récente sur les effets des droits syndicaux et de la démocratie sur le commerce international se distingue par son analyse d'un échantillon de 162 pays, quatre définitions d'industries à forte intensité de main-d'œuvre et un large éventail d'indicateurs de droits syndicaux. Cette étude se penche tout d'abord sur le commerce global et démontre clairement que des droits syndicaux plus rigoureux sont associés à une intensification des exportations totales dans le secteur manufacturier et qu'une démocratie plus forte est associée à un accroissement général des exportations. Ces résultats concordent

avec l'analyse selon laquelle des droits syndicaux plus rigoureux et une démocratie plus active amplifient et n'entravent pas la compétitivité des exportations. Ils sont surprenants si l'on tient compte des réussites très perceptibles des exportations dans plusieurs pays où les droits syndicaux et la démocratie sont très limités, notamment certains pays de l'Asie de l'Est. L'analyse sur un grand nombre de pays est cependant fort utile car elle permet de juger du caractère représentatif de l'expérience de ces pays. En réalité, elle démontre que l'expérience de l'Asie de l'Est est plutôt anormale dans un contexte mondial plus large. Car il faut tenir compte des échecs moins visibles des exportations d'un grand nombre de pays qui ont des droits syndicaux et une démocratie limités. Ces pays comptent en réalité parmi les pays les moins intégrés sur les marchés mondiaux.

Alors que cette analyse globale a son utilité pour déterminer les modèles représentatifs, c'est moins le cas lorsqu'il s'agit de comprendre pourquoi ces modèles existent. Par ailleurs, le résultat d'une corrélation positive entre des droits syndicaux et une démocratie plus rigoureux d'une part et une meilleure performance des exportations d'autre part exige une explication. D'autant que des études antérieures associent droits syndicaux et démocratie à des salaires plus élevés, même après avoir pris en compte la productivité de la main-d'œuvre et d'autres facteurs déterminants des salaires. Il semble en effet normal que des salaires plus élevés aient un impact négatif sur les exportations, toutes choses étant égales par ailleurs, en particulier pour les exportations des biens à fort coefficient de travail. D'ailleurs, l'étude n'établit pas de corrélation positive pour les biens à fort coefficient de travail par rapport aux droits syndicaux, alors que c'est le cas par rapport à la démocratie. L'étude conclut en fait à une relation très solide entre une démocratie active et des exportations à plus fort coefficient de travail, ce qui rejoint la perspective d'une démocratie bénéfique pour la performance des exportations de produits manufacturés à fort coefficient de travail.

L'étude conclut qu'il n'existe en fait aucune relation entre les droits syndicaux et les exportations à fort coefficient de travail. La relation moins positive pour les exportations de produits à fort coefficient de main-d'œuvre par rapport aux exportations totales correspond simplement au constat que les industries à forte intensité de main-d'œuvre sont plus sensibles aux augmentations de salaires que peuvent susciter des droits syndicaux mieux respectés. Si l'on en déduit que l'avantage comparatif des pays en développement dépend de la main-d'œuvre bon marché, cela impliquerait que le renforcement des droits syndicaux nuit à la compétitivité des exportations des pays en développement. L'étude n'apporte cependant pas de preuves solides à l'appui de cette affirmation. Elle constate simplement qu'il n'y a aucune relation. Enfin, il convient de noter que la performance exceptionnelle des exportations des pays de l'Asie de l'Est vaut pour toute la gamme des industries de la fabrication, celles à fort coefficient de main-d'œuvre comme celles à fort coefficient de capitaux ou celles qui se trouvent entre les deux. Dans la mesure où les pays en développement les plus pauvres s'inspirent de ce modèle de réussites diversifiées, l'important est alors la relation entre les exportations totales des produits manufacturés et les droits syndicaux.

Ainsi, si l'on considère dans leur ensemble les résultats du commerce total et du commerce de la fabrication à fort coefficient de travail, les effets positifs des droits syndicaux plus rigoureux et d'une démocratie plus active semblent compenser les effets négatifs. En réalité, il existe de sérieux indices confirmant que les droits syndicaux contribuent à la compétitivité des exportations au lieu de l'entraver, et donc à la croissance économique et au recul de la pauvreté. Les effets positifs d'un

renforcement des droits syndicaux pourraient être liés à la plus grande stabilité économique et sociale dont jouissent les pays avec des droits syndicaux et une démocratie plus étendus, cette stabilité facilitant à son tour la compétitivité des exportations. Cette hypothèse mérite néanmoins une analyse plus approfondie qui pourrait se révéler utile si elle est effectuée grâce à des approches aussi qualitatives que les études de cas par pays. Cela dit, la stabilité économique et sociale est souhaitable en elle-même et revêt une importance pour les pauvres particulièrement vulnérables à l'instabilité. Par conséquent, la démocratie et les droits syndicaux jouent toujours en faveur des pauvres.

## Note

<sup>1</sup> Bien que cela dépasse la portée de cet article, la mesure dans laquelle l'IDE contribue à la croissance économique et donc à la réduction de la pauvreté constitue un débat important. Il arrive souvent, par exemple, que l'IDE suive, et n'entraîne donc pas, la croissance économique.

## Bibliographie

- Hatem, Fabrice (1997): *L'investissement international à l'horizon 2001*, New York, Nations Unies.
- Kucera, David (2001): «The Effects of Core Worker Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment: Evaluating the 'Conventional Wisdom.'», International Institute for Labour Studies. Document de travail, n° 130.
- Kucera, David et Ritash Sarna (2003): «International Trade and Freedom of Association and Collective Bargaining Rights: A Bilateral Gravity Model Approach», International Institute for Labour Studies.
- Rodrik, Dani (1997): «Democracy and Economic Performance», Harvard University.
- Rodrik, Dani (1999): «Democracies Pay Higher Wages», *The Quarterly Journal of Economics* 114(3): 707-738.



# Tirer profit des pauvres: privatisation et réduction de la pauvreté

*De nos jours, le mot «réforme» est souvent synonyme de cession du secteur public. Même l'eau est candidate à la privatisation. Quelles sont les conséquences pour les pauvres?*

---

Mike Waghorne  
Wendy Caird

Internationale des services publics

---

Arguant de la difficulté de s'enrichir avec les pauvres, plusieurs sociétés d'utilité publique ont annoncé dans la première moitié de l'année 2003 leur intention de se retirer ou de restreindre radicalement leurs «investissements» dans les services de l'eau et de l'électricité. On pensait pourtant que la privatisation était en rapport avec la réduction de la pauvreté: les pauvres ne constituent qu'un autre groupe cible (et pas très bon) duquel on peut tirer profit.

Néanmoins, ce paragraphe introductif compte déjà un certain nombre de mots qui exigent d'être expliqués en détail. Premièrement, les «investissements» des entreprises multinationales existent-ils? L'Internationale des services publics (ISP) est la fédération syndicale mondiale qui rassemble les syndicats du secteur public de 149 pays. Elle s'efforce de surveiller l'évolution des services publics au niveau mondial. Son outil principal à cet effet est l'Unité de recherche de l'Internationale des services publics (PSIRU) de l'Université de Greenwich au Royaume-Uni. La PSIRU tient pour l'ISP plusieurs bases de données sur l'eau, les déchets, l'énergie et les services de santé. La plupart des informations et de nombreux rapports sur des secteurs, des pays ou des entreprises multinationales particuliers apparaissent sur le site Web de la PSIRU – [www.psiru.org](http://www.psiru.org) – ou sur le site Web de l'ISP – [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org), bien que certaines données soient conservées au sein de l'organisa-

tion à l'usage exclusif des syndicats affiliés à l'ISP.

Au fil des années, la PSIRU a découvert que, bien que les entreprises multinationales et les institutions financières internationales (IFI) telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) affirment que l'introduction de sociétés privées dans les services publics génère de l'argent «frais», le fait est que les entreprises multinationales apportent rarement leur propres moyens financiers. En général, elles se servent soit d'un prêt des IFI (que les gouvernements peuvent obtenir aux mêmes taux ou à des taux plus bas), soit elles empruntent sur le marché (où le gouvernement peut certainement obtenir des taux plus bas). Si l'une de ces opérations tourne au vinaigre, alors les IFI ou les gouvernements du Nord (qui assurent souvent ces arrangements par l'intermédiaire de ce que l'on appelle des institutions de garantie des crédits à l'exportation) imputeront les frais de la «perte» au pays du projet. Le résultat est souvent que la population de ce pays paye une dette plus lourde à des taux d'intérêt plus élevés. L'investissement des entreprises multinationales n'est souvent qu'une arnaque.

Mais le terme le plus difficile de ce premier paragraphe est «privatisation». On entend souvent par là la liquidation d'un bien public en faveur d'intérêts privés, mais cette forme n'est pas forcément la plus préjudiciable. La privatisation peut prendre plusieurs autres formes:

- l'abolition ou la réduction des services publics – «les prestations privées combleront le vide»;
- la diminution des ressources des institutions financées par le secteur public pour les inciter à rechercher des financements privés;
- l'augmentation des frais pour les utilisateurs des biens publics – «c'est le client qui paye»;
- la promotion d'opérations conjointes entre les secteurs public et privé (impliquant souvent une entreprise étrangère);
- le transfert des responsabilités politiques publiques vers le secteur privé;
- l'encouragement à la participation de sociétés financières privées dans des travaux publics;
- l'introduction de techniques de gestion du secteur privé dans le secteur public: création d'une «culture» du secteur privé;
- l'amélioration de la position concurrentielle du secteur privé par une politique de libéralisation et de déréglementation qui affaiblit le secteur public;
- la sous-traitance des services publics par des agents privés;
- la vente de filiales d'entreprises nationalisées ou publiques;
- la recapitalisation de sociétés publiques par les investissements du secteur privé;
- la cession partielle ou totale d'entreprises publiques au secteur privé.

Ces formes de privatisation sont bien plus générales que les cessions de biens et certaines de ces autres mesures sont bien plus insidieuses car elles transforment les services publics ou les rendent hors d'atteinte pour les pauvres. Par exemple, le premier élément de la liste et le troisième (réduction des services publics et paiement par l'utilisateur) supposent que les pauvres disposent des ressources nécessaires pour acheter sur le marché.

Il est vrai que, dans certains cas, ces services sont déjà plus chers pour les pauvres que pour les riches. Dans de nombreux pays, les services publics de l'eau ne sont distribués qu'aux classes moyennes des zones urbaines: l'eau est souvent vingt fois plus chère pour les pauvres, car ils l'achètent au seau à des vendeurs qui utilisent des camions-citernes. Un nouveau réseau d'eau pourrait diminuer le prix de l'eau pour les pauvres, même s'ils doivent payer pour ce service. Il ne faut pas donner l'impression que les services publics sont gratuits. Certes, il faut qu'ils soient fournis de façon à ce que les pauvres ne doivent pas payer (trop) cher au lieu de livraison, mais ces services ne sont certainement pas gratuits et doivent être payés quelque part.

Certaines des autres mesures de la liste considèrent les services publics comme des produits et les usagers comme des clients. Le plus offrant devrait par conséquent être celui qui obtient l'accès à ces services et tous les individus seraient ainsi placés en concurrence à la recherche de «droits» individuels au détriment de toute notion de droits collectifs.

Sous l'angle des cessions de biens traditionnelles, les institutions financières internationales et les pays donateurs du Nord ont joué un rôle actif en «encourageant» les pays les plus pauvres à céder les entreprises publiques. Ces ventes peuvent être appropriées dans certains cas s'il existe un marché très concurrentiel et si elles ne compromettent pas la souveraineté nationale, en particulier dans les secteurs stratégiques. Mais, trop souvent, ces pressions sont purement idéologiques et les IFI ont imposé les privatisations aux gouvernements du Sud en tant que condition pour un prêt, pour un programme ou un projet.

Dans quelle mesure les IFI exercent-elles vraiment cette pression? Chaque année, le groupement Global Unions<sup>1</sup> prépare une Déclaration pour les réunions annuelles du FMI et de la Banque mondiale. Celui-ci critique fréquemment des éléments des politiques et des programmes des IFI. Cette question particulière est

abordée dans la Déclaration 2003 disponible sur le site [www.global-unions.org](http://www.global-unions.org). Aux paragraphes 3 et 5, la Déclaration cite plusieurs sources des IFI qui soutiennent que cette pression fait partie du passé. Le document rapporte ainsi les dires d'un responsable de la Banque: «les pays qui pensaient que la Banque visait à «privatiser tout ce qui bouge» avaient mal interprété l'avis de la Banque». Quant au FMI, la Déclaration des Global Unions poursuit en notant que celui-ci «insiste de plus en plus sur le fait que la privatisation ne fait pas partie des domaines d'expertise fondamentaux de l'institution et est par conséquent éliminée progressivement en tant que condition de prêt».

La Déclaration révèle cependant que ces promesses sont constamment négligées au niveau des pays. La Déclaration 2003 cite une remarque de la Banque qui montre qu'elle a cessé d'insister sur le renforcement des services publics en Inde «en faveur de la promotion de la participation du secteur privé dans le secteur urbain de l'eau et de l'assainissement ainsi que dans le secteur de l'éducation». Le Sénégal et le Burkina Faso sont d'autres exemples, même si l'industrie du coton de ce dernier (une des cibles de cette politique) est l'une des plus compétitives au monde. Pour le FMI, la Déclaration cite les exemples du Cap-Vert, du Pakistan et du Royaume-Uni. Le seul pays où le FMI remet la privatisation accélérée en question est le Pérou, où elle a donné lieu à de graves crises sociales et politiques.

L'expérience propre de l'ISP avec la cession de biens est semblable. Pendant plusieurs années, l'Internationale a interpellé le département de la Banque qui, avec sa branche privée, la Société financière internationale (SFI), a conseillé les gouvernements sur la réforme des entreprises publiques. Ici, le mot «réforme» signifiait privatisation. L'ISP a travaillé en collaboration avec la Fédération internationale des ouvriers du transport (FIOT), la CISL et la commission syndicale consultative auprès de l'OCDE sur un programme visant à pousser la Banque à inviter les travailleurs et leurs syndicats à participer aux

premières consultations sur la réforme des entreprises pour faire en sorte que d'autres options que la privatisation puissent être envisagées.

La SFI a quelque peu modifié son approche. A présent, les gouvernements sont activement encouragés à impliquer les syndicats aussitôt que possible dans les consultations, mais seulement après que la décision de privatiser eut été prise. La SFI a élaboré une boîte à outils pour expliquer aux gouvernements comment aborder le problème de la main-d'œuvre dans la privatisation. Celle-ci est parue en 2003. Elle se limite à affirmer que la Banque recommande que le gouvernement soit ouvert à l'option de non-vente et que les syndicats soient impliqués dans la discussion. Selon la boîte à outils, les syndicats seront toujours impliqués une fois que la décision première aura été prise et la seule question relative au travail est comment gérer le licenciement. Comme l'a affirmé Larry Brown, le président du Groupe de travail de l'ISP sur le secteur public, lors d'une réunion de l'OIT il y a quelques années: «C'est comme si nous étions accusés en notre absence, jugés en notre absence et déclarés coupables en notre absence et ensuite appelés dans un grand geste démocratique à nous exprimer en décidant s'il est préférable de nous pendre, de nous noyer ou de nous écarteler».

Au cours d'une réunion informelle avec la Banque en juin 2003, l'ISP et la CISL ont discuté de l'avenir du département des réformes des entreprises publiques. Il semble qu'il ait maintenant été divisé en deux sections. L'une recherchera diverses manières de permettre un environnement pour le développement d'un secteur privé viable (pour lequel de nombreux pays ont besoin d'aide). L'autre étudiera la manière d'améliorer l'administration des entreprises publiques. Selon les dires de ses représentants, la Banque n'est pas plus convaincue de leur nécessité qu'avant, mais ces décisions sont plutôt le résultat de ce que nous avons expliqué au début de cet article: le secteur privé abandonne progressivement le service aux pauvres et la Banque va bien devoir vivre avec la réalité

d'entreprises qui restent aux mains du public. Il ne s'agit donc pas vraiment d'un appui aux services publics.

La Banque ne s'intéresse pas qu'aux entreprises publiques. Chaque année, elle publie un Rapport sur le développement mondial, toujours sur un thème différent. Le rapport publié fin septembre 2003 est intitulé *Faire fonctionner les services pour les pauvres*. L'ISP, l'Internationale de l'éducation (IE) et la CISL ont travaillé activement pour tenter d'influer sur l'orientation de ce document qui portait sur la santé, l'éducation et les services de l'eau et de l'assainissement. Nous avons également collaboré avec le Conseil international des infirmières (CII) pour rédiger des critiques sur la version préliminaire du rapport. Après sa publication, l'ISP, l'IE et le CII ont publié un communiqué.

Nous nous sommes réjouis du choix du sujet sur les services publics et sur le besoin de les rendre accessibles aux pauvres de par le monde et de les développer pour qu'ils contribuent à la fois au bien-être des pauvres et à la consolidation de leurs moyens d'action. Selon Hans Engelberts, Secrétaire général de l'ISP, «le rapport abonde en analyses utiles et réalise bien les obstacles et les problèmes de l'organisation de ces services pour les pauvres, mais nos trois organisations sont préoccupées par les imperfections fondamentales de ce rapport qui minent cette bonne intention». Par exemple, la Banque n'a pas saisi l'opportunité d'obtenir le soutien des travailleurs pour de meilleurs services en faveur des pauvres. Le rapport s'inquiétait du côté négatif au lieu de s'efforcer d'associer les travailleurs en tant que partenaires dans ce travail fondamental et de se baser sur leur motivation manifeste à travailler pour des salaires de misère et dans des conditions lamentables.

«Les rapports précédents faisaient autorité étant donné la qualité de la recherche et de l'analyse des questions de développement», a reconnu Fred van Leeuwen, le Secrétaire général de l'IE. Il déclare que «pour le rapport 2004, cependant, l'équipe rédactrice de la Banque n'a produit aucune idée nouvelle et aucune recherche récente et éclairante».

L'administratrice en chef de la CII, Judith Oulton, s'inquiétait du fait que: «Nous reconnaissons tous que les systèmes de santé sont imparfaits, mais l'insistance des rapports sur les exemples négatifs néglige l'évidence: il existe tellement plus de cas où les infirmières et les autres professionnels de la santé produisent des résultats merveilleux en travaillant en collaboration avec les peuples. Il faut donc se souvenir que l'état actuel des services dans de nombreux pays pauvres est en grande partie un des résultats des réformes menées par la Banque mondiale».

Les infirmières, les professeurs et les travailleurs des entreprises publiques dans les pays en développement font eux-mêmes souvent partie des pauvres. Leur salaire nominal se situe généralement sous le seuil de pauvreté et ils sont fréquemment payés avec plusieurs mois de retard.

Le rapport vise à renforcer les moyens d'action des pauvres grâce à ce qu'il appelle le pouvoir du client. Les syndicats encouragent ce renforcement du pouvoir mais nous devons nous souvenir que les pauvres ne se servent de leur pouvoir de clients que s'ils ont suffisamment d'argent pour être clients. La Banque a donc tendance à promouvoir des politiques qui poussent les pauvres sur des marchés pour lesquels ils ont très peu d'expérience. Même s'il est vrai que le rapport parle de prêts, de bons de réduction et d'autres aides pour permettre la participation des pauvres, tout repose en principe sur l'approche de marché dans laquelle les acteurs du marché actuel ont plus d'expérience que les pauvres. Le rapport rend les choses aussi simples qu'acheter un sandwich (l'exemple de base qu'il encourage), mais habiliter les pauvres à l'accès, au développement et aux services directs n'a rien de comparable avec le fait de dire «pas trop de moutarde».

En fait, les solutions fondées sur l'économie de marché (qui peuvent inclure les organismes du service public opérant en mode commercial) dominent l'analyse de la Banque. Les expériences et les innovations qui caractérisent ces mécanismes prévalent dans le rapport et sont étayées par

le concept de «culture des contrats». A plusieurs reprises, le rapport cite la culture des contrats de la Nouvelle-Zélande dans les années quatre-vingt-dix en tant qu'exemple de modèle. La Banque semble ignorer que le gouvernement qui a introduit ces réformes a été destitué il y a quatre ans et que le gouvernement actuel a complètement modifié plusieurs de ces «réformes».

Nous nous sommes jusqu'à présent intéressés aux IFI. Cependant, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) travaille en étroite collaboration avec elles afin de cimenter dans l'arène du commerce mondial les règles qui corroborent et renforcent les politiques de libéralisation des IFI. L'Accord général sur le commerce des services de l'OMC (AGCS) occupe une position importante. Nous ne disposons pas de suffisamment d'espace dans cet article pour examiner l'AGCS en détail (bien que le site Web de l'ISP (plus haut) et celui de l'IE – [www.ei-ie.org](http://www.ei-ie.org) – contiennent des matériels d'observation des impacts potentiels de l'AGCS sur la santé et l'éducation; depuis que ces documents ont été écrits, l'eau est devenue un secteur menacé car l'Union européenne fait pression sur 102 pays pour qu'ils ouvrent leurs services de l'eau de manière à promouvoir le libre-échange).

Essentiellement, nos préoccupations concernant l'AGCS par rapport au monde en développement et les pauvres sont les suivantes:

- L'AGCS n'exclut en principe aucun service (bien qu'il laisse entendre qu'il permette aux gouvernements de refuser de libéraliser des services publics indéterminés) et, par conséquent, tous les services publics pourraient être visés;

- Pareillement, l'AGCS n'empêche pas les gouvernements de réguler le domaine des services publics, mais impose des conditions à l'utilisation de leurs pouvoirs régulateurs. Personne ne peut être certain de ce que signifient ces conditions à moins de les tester dans un débat avec l'OMC – après quoi il pourrait être trop tard pour que le gouvernement puisse encore modifier son approche;
- La préoccupation la plus sérieuse, cependant, est que, une fois qu'un gouvernement a pris un engagement pour ses services publics avec un AGCS, celui-ci est en principe irréversible. Cela signifie que les pays en développement, après avoir subi la pression des IFI pour privatiser et déréglementer et ensuite intégrer ces services dans l'AGCS, ne pourraient pas les ramener dans la propriété publique.

L'ISP favorise un certain nombre d'alternatives face à ces politiques de marché. Les détails d'une campagne pour une qualité universelle des services publics se trouvent sur son site Web [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org). L'objectif est de permettre de garantir que des travailleurs de qualité du secteur public puissent fournir des services de qualité à tous les utilisateurs concernés, dont bien évidemment les pauvres.

#### Note

<sup>1</sup> Le groupement Global Unions comprend la Confédération internationale des syndicats libres, les fédérations syndicales internationales des différents secteurs et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE, le Tuac.



# Le dialogue social pour la réduction de la pauvreté – l’OIT ouvre la voie

*La lutte contre la pauvreté est au cœur du programme de l’OIT pour le travail décent. Dès lors, l’Organisation soutient activement les syndicats, les employeurs et les ministères du Travail afin qu’ils puissent contribuer de manière efficace à l’élaboration et à la mise en œuvre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté.*

---

**Giuseppe Casale**

Directeur adjoint

Programme focal sur le dialogue social

BIT

---

Le dialogue social et le tripartisme ne sont pas seulement des composantes du programme pour le travail décent, ils représentent aussi un processus pour parvenir au travail décent. Ce principe a été réaffirmé lors de la Conférence internationale du Travail en juin 2002 par l’adoption d’une résolution concernant le tripartisme et le dialogue social. Celle-ci reconnaît le rôle initial du dialogue social et du tripartisme pour promouvoir et renforcer les principes et droits fondamentaux au travail, pour stimuler la création d’emplois et étendre la protection sociale. La pertinence du dialogue social est de plus en plus reconnue tandis que la communauté internationale s’efforce de trouver des réponses appropriées aux défis sérieux de la mondialisation. Dans ce contexte, de plus en plus de pays en développement reconnaissent progressivement le besoin d’encourager le dialogue, le partenariat et les approches participatives au processus décisionnel. Le dialogue social et le tripartisme deviennent donc une condition préalable pour la bonne gouvernance et pour le développement démocratique. Elargir leur portée pour s’attaquer à des questions prioritaires telles que les stratégies de réduction de la pauvreté et atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire est devenu aujourd’hui une nécessité.

Dans ce contexte, la promotion et la pratique du dialogue social dans la préparation et la mise en œuvre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) a été un domaine de prédilection pour l’OIT<sup>1</sup>. Un nombre choisi de pays reçoivent une attention particulière: le Cambodge, l’Ethiopie, le Sri Lanka, la République-Unie de Tanzanie et le Viet Nam. Le processus participatif dans ces pays a apporté une valeur ajoutée dans les phases de formulation et de mise en œuvre des DSRP.

Avec l’aide de l’OIT, les organisations des travailleurs et des employeurs ainsi que les ministères du travail ont peu à peu pris une position plus active dans la préparation et l’application des DSRP.

## **Dialogue social et stratégies de réduction de la pauvreté**

Durant la dernière décennie, il est apparu clairement aux institutions concernées par l’allègement de la dette et l’octroi de crédits que les stratégies pour faire reculer la pauvreté, bien que correctes au point de vue financier, étaient trop lourdes pour les peuples, qui n’étaient jusqu’à présent pas suffisamment informés par leur gouvernement. Dans de trop nombreux cas, les mesures financières adoptées par les

gouvernements aboutissaient à la rupture des engagements qu'ils avaient contractés auprès des organismes de crédit et la majorité de la population se trouvait alors projetée dans la pauvreté. Il est désormais admis que toute tentative pour sortir de la pauvreté requiert l'investissement de la société tout entière, y compris des travailleurs, des employeurs et de leurs organisations<sup>2</sup>.

Cependant, dans la majorité des pays en développement, le secteur économique formel ne représente pas plus de 10 à 15 pour cent de la totalité du système économique. Dès lors, l'une des principales controverses dans le débat sur les politiques de développement porte sur la manière de promouvoir le travail décent dans l'économie informelle, où les travailleurs et les personnes indépendantes ne sont pas correctement représentés. C'est probablement dans ce secteur particulier que les organisations des travailleurs pourraient remplir un rôle majeur dans la formulation de politiques en faveur d'activités génératrices de revenus.

La croissance économique est une ressource pour faire reculer la pauvreté. Un objectif clé des stratégies de réduction de la pauvreté est de promouvoir une croissance accélérée et équitable. Les DSRP sont donc un moyen de fournir un lien entre la croissance et la réduction de la pauvreté. Le recul de la pauvreté peut être un résultat de la croissance. Mais il faut s'assurer que les bénéfices de la croissance sont répartis équitablement entre les divers secteurs de la société et qu'ils atteignent aussi les pauvres.

C'est ici que le dialogue social et le tripartisme remplissent une fonction primordiale en faisant participer les partenaires sociaux au DSRP.

L'objectif principal de la promotion du dialogue social dans les pays qui préparent les DSRP et/ou qui les mettent en œuvre était de favoriser la recherche du consensus et une participation démocratique des parties prenantes principales dans le monde du travail, notamment les organisations les plus représentatives des travailleurs et des employeurs.

Les structures et les processus réussis de dialogue social ont le potentiel de résoudre des problèmes économiques et sociaux importants, d'encourager la bonne gouvernance, de faire progresser la paix et la stabilité sociales et industrielles et de stimuler le progrès économique. Le dialogue social est par conséquent un procédé et un objectif dans la poursuite de la résorption de la pauvreté. Il est également une composante essentielle du processus participatif inhérent à la préparation de DSRP en général.

Plusieurs expériences dans des pays choisis illustrent le propos.

## Cambodge

L'économie du Cambodge est agricole avec plus de trois quarts de la main-d'œuvre occupée dans l'agriculture. La grande majorité de la population active agricole travaille dans l'agriculture de subsistance du riz, et beaucoup de fermiers complètent leurs revenus par la chasse, la pêche ou l'emploi à temps partiel. On estime que 39,5 pour cent de la population vit sous le seuil de pauvreté défini comme le revenu minimal nécessaire pour fournir 2 100 calories par jour et par personne et pour assurer la satisfaction de besoins essentiels tels que vêtements et logement.

Les travailleurs de l'industrie ne représentent que 7,5 pour cent de la population active (estimée à 5,89 millions en 2000). Parmi ceux-ci, environ 200 000 ouvriers (près de la moitié de la main-d'œuvre industrielle) travaillent dans l'industrie de la confection, qui a connu une expansion rapide.

Les syndicats ne représentent que 1 pour cent de la main-d'œuvre totale au Cambodge et 13 pour cent des salariés dans l'industrie, en particulier la confection, où près de 25 pour cent des travailleurs sont syndiqués. L'organisation des autres secteurs – la construction, le tourisme et l'éducation – se développe progressivement.

Les stratégies de réduction de la pauvreté du gouvernement cambodgien ont

été lancées au début du mois de mai 2000 (voir aussi l'article de Raghwan Raghwan en page 59).

Le processus des DSRP finaux aurait dû être entamé au cours d'un Séminaire national le 25-26 avril 2001, mais des conflits sont apparus entre les plans stratégiques et les instruments budgétaires pour les mener à bien. Les DSRP furent reportés à l'année suivante. Il a été convenu que la stratégie nationale de réduction de la pauvreté se concentrerait sur le recul de la pauvreté, la promotion de la croissance et sur des priorités compatibles avec les contraintes macroéconomiques et fiscales et avec la capacité d'application, et qu'elle serait élaborée au moyen d'un processus ouvert et participatif. Les DSRP complets devraient être finalisés vers la fin 2002.

Au début du mois d'avril 2002, le premier séminaire national sur les DSRP a examiné le processus de consultation. Seul le Forum of Cambodia, une importante organisation non gouvernementale, a eu voix au chapitre. Les syndicats n'ont pas été invités. Un deuxième séminaire s'est tenu en mai 2002, mais les organisations syndicales n'étaient toujours pas présentes.

L'OIT a lancé un programme de renforcement des capacités en 2002 dans le but d'aider les partenaires sociaux cambodgiens à participer pleinement au processus des DSRP.

La principale contribution de l'OIT au processus des DSRP a pris la forme d'un rapport détaillé et complet intitulé *Créer de l'emploi décent pour la réduction de la pauvreté au Cambodge: la voix des travailleurs, employeurs et du gouvernement*. Ce rapport a permis aux partenaires sociaux et au ministère du Travail d'attirer l'attention sur des questions très importantes pour les travailleurs, notamment les politiques de l'emploi qui furent ensuite incluses dans le document final.

Après une série d'activités techniques, les partenaires sociaux ont finalement été officiellement inclus dans le processus participatif des DSRP et le document national de réduction de la pauvreté fut officiellement lancé en mars 2003.

L'exemple du Cambodge démontre que les partenaires sociaux peuvent apporter une contribution majeure à la préparation des stratégies de réduction de la pauvreté en attirant l'attention sur des questions liées aux politiques de l'emploi et à l'intégration du programme pour un travail décent dans les DSRP<sup>3</sup>. Encore faut-il qu'ils soient pris au sérieux et associés aux discussions.

## Ethiopie

L'Ethiopie est un autre pays où l'OIT a contribué au renforcement des capacités des partenaires sociaux et du ministère du Travail dans les stratégies de réduction de la pauvreté.

Les DSRP éthiopiens (dénommés programme pour le développement durable et la réduction de la pauvreté) furent bouclés et remis à la Banque mondiale le 15 août 2002. Ils obtinrent le soutien de l'Association internationale pour le développement le 19 septembre 2002 et celui du Fonds monétaire international le 23 septembre 2002. Ils se trouvent toujours aux prémices de la phase de mise en œuvre. La stratégie tourne autour de 5 grands axes:

- l'industrialisation à orientation agricole;
- la réforme du système judiciaire et de la fonction publique;
- la gouvernance, la décentralisation et le renforcement des moyens d'action et;
- le renforcement des capacités.

Il existe, par ailleurs, huit thèmes sectoriels principaux: l'agriculture, la sécurité alimentaire, l'éducation, les services de santé, le VIH/SIDA, la voirie, l'eau et l'assainissement, l'égalité des sexes et le développement.

Un comité technique national et un comité directeur distinct sont responsables des programmes (coordonnés par le ministère des Finances et du Développement économique) et quatre «groupes thématiques» ont été mis en place pour gui-

der la mise en œuvre et pour préparer un cadre politique au projet de crédit d'aide à la réduction de la pauvreté qui devait être lancé.

Ces groupes thématiques traiteront des questions suivantes:

- le secteur privé et la croissance économique;
- l'amélioration des services publics;
- la réforme institutionnelle comprenant la décentralisation et la réforme de la fonction publique et;
- le développement humain.

Bien que le gouvernement affirme que les questions de l'emploi sont en quelque sorte sous-jacentes au programme de réduction de la pauvreté en Ethiopie, les stratégies de l'emploi ne sont mentionnées nulle part et il n'y est fait aucune référence au programme pour le travail décent.

Un rapport d'avancement des DSRP a été rendu en juillet 2003. Il avait été préparé par le ministère des Finances et du Développement économique. Il a été examiné par la Banque mondiale en novembre 2003.

La plupart des membres de l'OCDE ont entièrement approuvé l'approche des DSRP et ont décidé de fonder leurs programmes d'aide respectifs aux pays à faibles revenus sur les résultats du processus des DSRP.

En Ethiopie, la coordination des organisations de développement s'est bien agencée. De plus, le crédit d'aide à la réduction de la pauvreté maintenant en cours d'élaboration avec la participation de la Banque mondiale de plusieurs pays donateurs devra apporter une aide budgétaire directe.

Quant à la participation des mandants de l'OIT, le ministère du Travail et des Affaires sociales participe au Comité technique national et au Comité directeur. Il a soumis au ministère des Finances un modèle politique qui contient à la fois les questions d'administration du travail et les questions relatives à la protection sociale des groupes vulnérables.

Ni la Confédération syndicale éthiopienne (CETU), ni la Fédération des employeurs éthiopiens (EEF) ne se sont particulièrement impliquées dans ce processus et leur avis n'a pas été pris en compte.

Sur base des différentes réunions avec les constituants, le ministère du Travail, la EEF et la CETU, il est apparu que le Conseil national du travail pourrait jouer un rôle important dans le processus des DSRP. Selon les partenaires sociaux, la stratégie actuelle des DSRP souffre de deux importants défauts:

- trop peu d'importance accordée au développement du secteur privé, à la création d'emplois et à la productivité;
- la protection de l'emploi et la protection des travailleurs dans le processus de privatisation n'ont pas été abordées dans la stratégie.

Dans ce contexte, le défi était de taille pour l'OIT en Ethiopie. Les DSRP étaient un concept nouveau pour les partenaires sociaux et il n'était pas évident pour eux de savoir comment participer au mieux au processus. Dès le départ, il était clair que le renforcement des moyens d'action des partenaires sociaux de manière à leur donner une voix et une influence dans le processus des DSRP en Ethiopie était inextricablement lié à un renforcement plus général des capacités. Cela a été vrai pour les syndicats, comme pour la fédération patronale qui existe depuis six ans et dont les ressources humaines et financières sont très limitées.

C'est pourquoi l'OIT s'est lancée dans un exercice général de renforcement des capacités pour les partenaires sociaux, en reconnaissant l'importance des DSRP et en cherchant à atteindre les objectifs suivants:

- renforcer les moyens d'action des partenaires sociaux pour influencer la préparation et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté grâce au dialogue social;
- intégrer l'emploi et d'autres aspects du travail décent dans les DSRP; et

- influencer les organisations de développement et les gouvernements concernés dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté pour englober les principes fondamentaux et les droits sur le lieu de travail, les politiques de l'emploi, la protection sociale et pour écouter l'avis des partenaires sociaux.

En parallèle, l'OIT a sensibilisé la communauté des bailleurs de fonds sur le programme pour le travail décent, créant ainsi un environnement plus favorable à leur soutien dans l'avenir.

Afin d'assurer un suivi, il a été décidé et réaffirmé lors d'une rencontre tripartite en février 2003 qu'un programme d'activités serait mis en œuvre pour renforcer la capacité des partenaires sociaux et qu'il serait centré sur le renforcement du cadre institutionnel pour un tripartisme réussi. Il prévoit également des activités spécifiques portant sur les capacités analytiques et de recherche des partenaires sociaux dans certains domaines particuliers. Une rencontre tripartite nationale sur le Dialogue social et les stratégies de réduction de la pauvreté qui a eu lieu les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2003 a constitué le point culminant de l'intervention de l'OIT. Les mandats sont parvenus à un accord et sont convenus, avec l'OIT, d'un plan d'action futur sur le renforcement des capacités des partenaires sociaux et du ministère du Travail dans le domaine des stratégies de réduction de la pauvreté, surtout au niveau des phases d'application et d'observation.

## République-Unie de Tanzanie

La République-Unie de Tanzanie est l'un des pays les plus pauvres au monde. Le revenu par habitant est d'environ 250 dollars par an. L'économie de la République-Unie de Tanzanie est principalement agricole. L'agriculture (café, coton, thé, noix de cajou, sisal, maïs, riz, froment, tabac) représente 50 pour cent du PIB et procure 85 pour cent des exportations.

L'emploi dans le secteur formel privé s'est rapidement développé (bien que l'agri-

culture compte toujours 80 pour cent de la main-d'œuvre) mais les réformes ont provoqué une baisse de la croissance de l'emploi dans la fonction publique. Alors que l'incidence de la pauvreté a diminué depuis la moitié des années quatre-vingt, elle est toujours marquée dans plusieurs domaines importants: le niveau d'éducation de la main-d'œuvre est extrêmement bas. Moins de 5 pour cent de la main-d'œuvre a accès à l'enseignement secondaire<sup>4</sup>.

Par ailleurs, les syndicats rencontrent d'énormes difficultés en matière de respect des droits syndicaux. Depuis 1998, les syndicats dénoncent plusieurs dispositions légales du travail qui violent les droits syndicaux, notamment l'interdiction de l'organisation des employés du secteur privé.

Au moment de la préparation des premiers DSRP en octobre 2000, certains secteurs économiques n'avaient toujours pas élaboré leurs stratégies de développement. Au cours de l'année 2000/2001, le gouvernement a rédigé lui-même des stratégies de développement sectorielles pour l'éducation primaire, l'agriculture et le développement rural et a révisé les stratégies des autres secteurs prioritaires dans le but d'identifier des plans d'action pour poursuivre les objectifs des DSRP, à savoir:

- soutenir la stabilité macroéconomique, promouvoir le développement sectoriel rural et la croissance des exportations ainsi que le développement du secteur privé; et
- cibler la pauvreté monétaire et réduire la pauvreté de 48 pour cent en 2000 à 42 pour cent en 2003, réduire la pauvreté rurale de 57 pour cent à 29 pour cent d'ici à 2010 et la proportion de l'alimentation insuffisante de 27 pour cent à 14 pour cent en 2010.

Le rapport d'avancement des DSRP d'août 2001 a signalé plusieurs améliorations, dont une consolidation continue de la situation macroéconomique au moyen de politiques monétaires et fiscales prudentes. Grâce à cela, l'éducation, la santé et les autres domaines prioritaires ont bénéficié d'une aide budgétaire plus importante.

Ce rapport attirait aussi l'attention sur la nécessité:

- de mener une enquête sur le budget des ménages et une enquête intégrée sur la main-d'œuvre dans le cadre d'un effort pour mieux comprendre l'état de la pauvreté en République-Unie de Tanzanie;
- d'élaborer des stratégies spécifiques de développement pour les secteurs de l'éducation et de l'agriculture; d'amplifier les stratégies pour les autres secteurs et pour les approches thématiques (VIH/SIDA, gouvernance, environnement, égalité des sexes et emploi);
- de suivre de près les indicateurs du revenu et les indicateurs sociaux de pauvreté et d'adopter des mesures dans le contexte du Fonds d'action sociale tanzanien, pour réduire la pauvreté monétaire rurale et pour soulager les groupes vulnérables.

La République-Unie de Tanzanie offre en quelque sorte un exemple plus ou moins réussi de processus participatif pour l'élaboration des DSRP. Au moyen de la consultation des parties prenantes, le gouvernement tanzanien a cherché à mieux distinguer les origines de la pauvreté et de la pauvreté monétaire. Des ateliers par zone (mai 2000) ont été organisés par un comité technique interministériel<sup>5</sup> afin d'identifier les perspectives des parties prenantes du peuple et des pauvres. L'avis des employeurs et des syndicats aurait pu avoir été intégré à ce stade-là, mais aucun effort n'avait encore été fait pour les associer au processus. Cependant, chaque district était représenté par 4 villageois (sélectionnés au hasard), un conseiller régional, un conseiller urbain et un directeur exécutif régional tandis que 5 ONG étaient présentes (avec un représentant) à chaque atelier dans les différentes zones<sup>6</sup>.

Les participants, dans leur rapport au Comité technique interministériel<sup>7</sup>, n'ont pas seulement désigné l'éducation comme domaine prioritaire pour la réduction de la pauvreté, mais ont également évoqué la mauvaise gouvernance, les facteurs cul-

turels, l'analphabétisme, la mauvaise infrastructure, les systèmes défaillants de distribution et de promotion des produits agricoles et le manque d'outillage comme autant de facteurs perpétuant la pauvreté. Les membres du parlement (en 2000) et les secrétaires administratifs régionaux (en août 2000) ont été consultés lors de l'élaboration des conclusions, et l'avant-projet final des DSRP a été ensuite approuvé par le Cabinet (en septembre 2000).

Dans son Rapport d'avancement 2000/01 (publié le 14 août 2001), le gouvernement a souligné qu'il consulterait de nombreuses autres parties prenantes non gouvernementales telles que les institutions de recherche et les hautes écoles, les groupes de la fonction publique et la communauté des bailleurs de fonds lorsqu'il s'agira de prendre des décisions concernant l'utilisation des indicateurs et les responsabilités pour rassembler, utiliser, enregistrer et diffuser les données de la pauvreté dans les futurs processus de révision des DSRP. L'Association tanzanienne des employeurs et le Congrès des syndicats de Tanzanie ont eu ainsi l'opportunité de prendre entièrement part à l'observation et à l'évaluation des DSRP<sup>8</sup>.

Cependant, certaines contraintes ont affecté le processus participatif des DSRP. L'objectif du gouvernement de faire des DSRP un processus participatif n'a pas été traduit complètement dans la réalité. Selon les conclusions des différents ateliers<sup>9</sup> organisés par l'OIT pour les syndicats tanzaniens et les organisations des employeurs en octobre 2001, il est apparu que des imperfections institutionnelles et des insuffisances au niveau du partage des informations ont entravé la participation entière des deux organisations.

Tout d'abord, les syndicats et les employeurs ont tous deux insisté sur le fait qu'ils ne pourraient pas participer au processus de consultation parce qu'ils n'étaient pas officiellement invités, et leurs organisations étaient donc privées de l'opportunité de se faire entendre au stade de formulation du programme des DSRP<sup>10</sup>. Ils ont également soutenu que ce n'est qu'au moyen des ateliers parrainés par l'OIT

qu'ils ont été sensibilisées au sujet des DSRP. Par ailleurs, les deux organisations se sont accordées pour dire que, à cause de la nature principalement consultative (et irrégulière) des sessions du Conseil national du travail et du Conseil national de l'emploi, aucune de ces réunions ne pourrait développer un véritable dialogue social sur les priorités politiques des DSRP. D'autre part, les partenaires sociaux ont reconnu, dans une autoévaluation critique, que leur participation aux DSRP dépendait aussi du renforcement de leur propre capacité de recherche et d'analyse pour aborder des questions de politiques socio-économiques liées aux DSRP.

Le projet de l'OIT pour la promotion du dialogue social dans le processus des DSRP en République-Unie de Tanzanie a donné l'opportunité aux partenaires sociaux et aux ONG concernées de dialoguer entre eux sur les différentes questions soulevées par les DSRP. Un accord tripartite sur une stratégie pour le travail décent et pour la réduction de la pauvreté en République-Unie de Tanzanie a notamment été conclu en décembre 2001 grâce aux activités de l'OIT. Cet accord représente maintenant le cadre plus large dans lequel les partenaires sociaux et le gouvernement vont dialoguer pendant les années à venir. Afin de rendre opérationnels les quatre objectifs principaux du programme pour le travail décent dans le processus des DSRP, les institutions nationales tanzaniennes doivent toutefois être réformées et se sensibiliser aux intérêts socio-économiques des partenaires sociaux. Ce n'est qu'alors que la responsabilité et la maîtrise du pays prendront plus de substance. Par exemple, les fonctions consultatives du Conseil national du travail devront devenir sources de propositions politiques. Dans le cadre d'un Conseil consultatif national du travail réformé, la consultation et la négociation avec les partenaires sociaux pourraient prendre de l'importance et s'orienter davantage sur les résultats – en menant ainsi à l'adoption de propositions politiques concertées sur les DSRP. Par conséquent, les partenaires sociaux disposeraient des moyens

d'action nécessaires pour revalider ou proposer une réorientation des priorités politiques des DSRP.

Par ailleurs, le rôle du Conseil national de l'emploi pourrait également se transformer pour permettre des consultations tripartites efficaces sur la façon de gérer les réformes macroéconomiques et structurelles liées aux DSRP et réviser les implications du processus de croissance et de réduction de la pauvreté et du crédit d'aide à l'ajustement structurel qui sont des composantes des DSRP. Au vu de l'importance grandissante de l'investissement direct à l'étranger pour la République-Unie de Tanzanie, il est également nécessaire d'envisager les différentes manières d'intégrer les sociétés multinationales dans ce réseau politique. Celles-ci auraient à leur tour l'occasion de prendre part aux DSRP et d'aborder des questions relatives à la citoyenneté d'entreprise et à la création d'emploi avec les partenaires sociaux en République-Unie de Tanzanie.

Ce renouvellement du tripartisme et du dialogue social permettrait aux syndicats et aux employeurs de participer au processus des stratégies de réduction de la pauvreté. Cette initiative pourrait aider à élargir le cadre des discussions en vue d'y inclure des questions telles qu'une dépendance moindre de l'aide, la réduction de l'emploi dans le secteur informel via la stimulation de la création d'emplois dans le secteur formel et le soutien aux initiatives de l'emploi non salarié dans le secteur informel. En outre, étant donné l'importance de l'agriculture pour la création d'emplois en République-Unie de Tanzanie, on devrait également songer à la possibilité d'établir un comité tripartite ou bipartite sur l'agriculture au sein du Conseil national de l'emploi qui s'attacherait à proposer des ajustements aux DSRP en fonction des préoccupations de ce secteur. On pourrait aussi envisager la participation des ONG en fonction des sujets à traiter.

Les résultats des consultations entre le gouvernement tanzanien et les partenaires internationaux du développement portent aussi sur les DSRP et pourraient être discutés utilement dans les organismes de dialo-

gue social par les mandants tripartites afin de veiller à ce que les organisations syndicales et patronales soient tout à fait conscientes des implications potentielles de ces consultations sur leurs propres actions et sur leurs propositions politiques dans le processus des DSRP<sup>11</sup>.

## Conclusions

D'un point de vue comparatif, il est intéressant de remarquer que toutes les parties dans les pays assistés par l'OIT dans la promotion du dialogue social et des DSRP ont reconnu que le niveau de pauvreté actuel est inacceptable et se sont engagées à travailler ensemble pour faire face à ce défi et pour identifier les solutions potentielles.

Dans les années à venir, l'accent devrait surtout être mis sur des mesures concrètes. Il faudra notamment:

- intégrer les objectifs principaux de la réduction de la pauvreté et du travail décent;
- renforcer les principes de maîtrise du processus par les pays et de participation;
- assurer une approche équilibrée du développement économique et social;
- intégrer la valeur ajoutée de l'expérience, de l'expertise par la participation des acteurs économiques et sociaux importants.

Pour assurer un dialogue social efficace et intensifier la portée et la vigueur de la politique et du processus décisionnel relatif à la réduction de la pauvreté, celui-ci doit prendre place de manière régulière et fiable. Le dialogue social ne peut pas fonctionner correctement s'il est perçu comme étant le caprice d'un des partenaires sociaux. Alors qu'il est clair que le gouvernement doit gouverner et que le parlement doit adopter des lois, les partenaires sociaux sont prêts, quant à eux, à participer et à contribuer aux politiques et décisions relatives à la réduction de la pauvreté et au travail décent.

## Notes

<sup>1</sup> Les principes sous-jacents des DSRP (c'est un «document» dans un processus) sont les premières étapes visant à réellement sensibiliser les stratégies de développement aux besoins des pauvres. Selon ces principes, le processus des DSRP doit:

- a) être mené sous l'impulsion des pays avec le gouvernement en place;
- b) prévoir une large participation comprenant les gouvernements, les autres acteurs de la fonction publique, le secteur privé (les organisations des travailleurs et des employeurs) et la communauté des bailleurs de fonds au niveau de l'adoption et de l'observation de la stratégie obtenue;
- c) être orienté vers des résultats clairement identifiés et hiérarchisés et programmer la manière d'y parvenir. Les DSRP sont conçus pour fournir un lien entre la croissance et la résorption de la pauvreté. Dans ce contexte, la réduction de la pauvreté proviendrait d'une croissance accélérée en faveur des pauvres et également partagée de manière générale;
- d) appréhender de manière globale la pauvreté en tenant compte de son caractère multidimensionnel comprenant les revenus, les ressources humaines (par exemple l'éducation et la santé) et le renforcement des moyens d'action sur les ressources et l'autorité de prendre des décisions et la gouvernance (combattre la corruption, assurer une réaction positive aux besoins des pauvres et promouvoir la responsabilité). Selon A. Sen (*Development as Freedom*, 1999), la pauvreté a cinq dimensions qui comprennent l'économie, le social, le politique, la transparence et la sûreté. C'est pourquoi la résorption de la pauvreté est un processus qui améliore les capacités et le fonctionnement des peuples dans ces cinq dimensions. Ce concept large de la pauvreté a été adopté dans les principaux rapports récents sur le développement, comme par exemple ceux de la Banque mondiale (Rapport sur le développement mondial, 2000) et du Programme des Nations Unies pour le Développement (Rapport sur le développement humain, 2000).

L'élaboration réussie des DSRP est liée au soutien de la communauté des bailleurs de fonds qui est supposé prendre la forme d'un allègement de la dette, de crédits de soutien à la réduction de la pauvreté et de transferts directs des ressources aux communautés et au gouvernement local.

<sup>2</sup> Le dialogue social est défini par l'OIT comme incluant tous les types de négociation ou simplement l'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, les travailleurs et les employeurs, sur des questions d'intérêt commun liées à la politique économique et sociale. Il peut exister sous la forme d'un processus tripartite, avec le gouvernement en tant que partie officielle au dialogue, ou seulement se composer de relations bipartites entre travailleurs et employeurs (ou les organisations syndicales et patronales) avec ou sans participation

directe du gouvernement. La consultation peut être informelle ou institutionnalisée et est souvent une combinaison des deux. Elle peut avoir lieu au niveau national, régional ou au niveau de l'entreprise. Elle peut être interprofessionnelle, sectorielle ou une combinaison des deux.

<sup>3</sup> Pour plus de détails sur le Cambodge, voir: G. Buckley, *Social Dialogue and Poverty Reduction Strategy Paper (DSRP) Process in Cambodia: an assessment*, document n° 1, juillet 2003, IFP/Dialogue, BIT, Genève.

<sup>4</sup> Voir [www.worldbank.org/afr/tz2.htm](http://www.worldbank.org/afr/tz2.htm).

<sup>5</sup> Pour plus de détails, voir les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) du gouvernement tanzanien publiés en octobre 2000, et le Rapport d'avancement 2000/01, publié en août 2001 ([www.worldbank.org/tz/prs.htm](http://www.worldbank.org/tz/prs.htm))

<sup>6</sup> Les noms des ONG ne sont indiqués ni dans les DSRP, ni dans le Rapport d'avancement 2000/01.

<sup>7</sup> Le Comité technique interministériel était constitué de représentants du bureau du Vice-président, du bureau du Premier ministre, de la Commission de planification, du gouvernement local,

des ministères des Finances, de l'Éducation, de la Santé, des Travaux publics, du Travail, des Sports et de l'Emploi de la Jeunesse, de l'Agriculture, de l'Eau, de l'Énergie et des Minéraux, du Développement communautaire, et de la Banque de la République-Unie de Tanzanie. Le Comité technique a préparé les DSRP provisoires et finaux.

<sup>8</sup> Voir United Republic of Tanzania Poverty Reduction Strategy Paper: Progress Report 2000/01, pp. 1-54, [www.worldbank.org/tz/reports/prs.htm](http://www.worldbank.org/tz/reports/prs.htm).

<sup>9</sup> Ateliers sur le renforcement des capacités pour une participation efficace aux DSRP et au dialogue social, organisés par l'OIT pour les syndicats tanzaniens (TUCTA) et l'organisation patronale (ATE) en octobre 2001.

<sup>10</sup> Le gouvernement via le ministère des finances prétend avoir annoncé le processus des DSRP à l'avance dans les journaux nationaux et locaux.

<sup>11</sup> Pour plus de détails sur l'exemple de la République-Unie de Tanzanie, voir: *Towards a Decent Work Strategy for Poverty Reduction in Tanzania*, par G. Casale et S. Pursey (dir. de publication), document de travail n° 8, IFP/Dialogue, BIT, Genève, 2002.



# Une politique de salaires minima peut-elle réduire la pauvreté?

*Le salaire minimum constitue à l'évidence un outil dans la lutte contre la pauvreté. Mais son efficacité dépendra à la fois de la manière par laquelle il est fixé, de son niveau et de son intégration à une politique plus large dont il ne constitue qu'un des éléments. Débat.*

---

Catherine Saget

Programme des conditions de travail et d'emploi  
BIT

---

De prime abord, la réponse à la question: «Une politique de salaires minima peut-elle réduire la pauvreté?» est nettement positive. La protection des travailleurs et de leur famille représente le principal objectif de la politique des salaires minima, comme le prévoit le paragraphe 1 de la recommandation (n° 135) de l'OIT sur la fixation des salaires minima, 1970: «La fixation des salaires minima devrait constituer l'un des éléments de toute politique destinée à lutter contre la pauvreté et à satisfaire les besoins de tous les travailleurs et de leur famille». Pourtant, le rôle de la fixation des salaires minima dans le but de réduire la pauvreté dans les pays en développement est remis en question. De sévères critiques et mises en garde sont apparues dans le cadre du processus de réduction stratégique de la pauvreté (PRSP), qui coordonne toutes les politiques de développement. Il a été affirmé que les dépenses publiques devraient être concentrées sur les pauvres, en incluant les travailleurs du secteur informel, et que, dans le contexte de pays en développement, le salaire minimum ne protège pas les travailleurs les plus pauvres de l'économie informelle mais couvre seulement les travailleurs formels et les mieux nantis.

Certaines critiques vont jusqu'à dire que le salaire minimum peut dans certains cas *créer de la pauvreté*. Parce qu'il augmente les coûts de production, le salaire minimum oblige les employeurs de l'éco-

nomie formelle qui respectent la législation à réduire le nombre de leurs employés. La hausse du salaire minimum a pour conséquence la perte d'emploi des travailleurs du secteur formel qui en sont réduits à rechercher un emploi informel avec un salaire inférieur.

## Le niveau des salaires minima est-il au-dessus ou au-dessous de la limite de la pauvreté?

Avant d'aller plus avant dans le débat, rappelons quelques faits. Tout d'abord, un trait extrêmement frappant du salaire minimum dans les pays en développement est qu'il n'est pas rare que son montant soit proche du niveau d'extrême pauvreté (1 \$ par jour ou 30 \$ par mois). En fait, le salaire minimum s'élève à 34 \$ au Bénin et dans les zones suburbaines de la province chinoise de Guangdong, et à 28 \$ au Ghana (tableau 1).

Ces chiffres sont basés sur la simple transformation en dollars, au taux de change officiel, du salaire minima exprimé en monnaie locale. Donc ces chiffres en dollars, qui peuvent être utiles pour des investisseurs étrangers, ne signifient pas grand-chose, pour ne pas dire rien du tout, sur la quantité de biens et de services que peuvent acquérir avec leur paie ceux qui gagnent le salaire minimum. La Banque mondiale fournit le facteur de parité de pouvoir

**Tableau 1. Niveau et pouvoir d'achat des salaires minima dans des pays sélectionnés**

Pays	Salaire minimum en \$ par mois	Pouvoir d'achat <sup>a</sup> en \$ par mois
Benin (2000)	34	94
Chine (Guangdong) (2003)	34-61,8 <sup>b</sup>	140-255
Ghana (2003)	28	204
Niger (2002)	40	145
Sénégal (2002)	76	209
Togo (2002)	20-33 <sup>b</sup>	106-166
Bangladesh (1994) EPZ	12 <sup>c</sup>	?
Philippines (2002)	39-102 <sup>b</sup>	214-556
Cambodge (2003)	30-45 <sup>b</sup>	162-243

Notes: <sup>a</sup> Pour acheter le même panier de biens et de services, le salaire minimum qui serait nécessaire au Bénin est de 34 \$ (en utilisant le taux de change officiel) tandis qu'il faudrait 94 \$ aux Etats-Unis. <sup>b</sup> Chine (Guangdong): taux urbain et suburbain; Togo: travailleurs avec et sans qualifications; Philippines: région AMRM et région de la capitale; Cambodge: travailleurs et apprentis. <sup>c</sup> Bangladesh: les travailleurs des ZFE (Zones franches d'exportation) sont rétribués en dollars, il n'y a donc pas de taux de change disponible.

Source: Salaires minima: données de l'OIT sur le salaire minimum (à paraître), facteur de conversion de la parité de pouvoir d'achat: Banque mondiale.

d'achat (PPA) qui transforme la monnaie locale en dollars représentant un pouvoir d'achat similaire (voir tableau 1). Par exemple, la valeur d'un dollar au Bénin est comparable à 2,76 dollars aux Etats-Unis.

Lorsqu'on prend en compte les différences de prix des biens à la consommation, la situation est différente. Par exemple, un travailleur recevant le salaire minimum au Bénin (34 \$ par mois) vit aussi bien (ou aussi mal) que ne le ferait quelqu'un vivant aux Etats-Unis avec 94\$ par mois. Néanmoins, ce chiffre implique un niveau très bas de consommation qui ne semble pas en mesure, à première vue, de tirer une famille de la pauvreté, même en utilisant le niveau conventionnel servant à fixer l'extrême pauvreté à 30 \$ par mois. Par conséquent, on peut conclure que dans certains cas les salaires minima semblent trop bas pour protéger les travailleurs de la pauvreté. De plus, on peut s'attendre à ce que les personnes sans emploi (handicapés, personnes âgées, malades, chômeurs) soient plus affectées par l'extrême pauvreté, parce qu'elles ne perçoivent aucun revenu du travail. D'un autre côté, on peut s'attendre à ce que les travailleurs, en particulier

ceux qui perçoivent un salaire minimum dans un emploi à plein temps, soient moins susceptibles de vivre dans une situation d'extrême pauvreté. D'où la seconde conclusion qui peut être tirée: le salaire minimum ne peut pas avoir un impact direct sur les personnes non salariées mais plutôt sur les travailleurs et leur famille.

Dans d'autres cas, comme aux Philippines, le niveau de vie des travailleurs percevant le salaire minimum est estimé entre 214 \$ et 556 \$, un salaire qui est manifestement au-dessus du niveau de l'extrême pauvreté.

### Un impact évident

La mise en œuvre de DSRP (documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté) offre des exemples de cas où une politique des salaires minima peut bénéficier directement aux pauvres. Ainsi, préconisé avec succès par des syndicalistes et intégré dans le processus DSRP, le salaire minimum a pu s'avérer une contribution directe à la réduction de la pauvreté. Au Cambodge, par exemple, où le secteur textile est

la seule industrie ayant adopté un salaire minimum, les versements de fonds effectués par les travailleuses vers la campagne étaient considérés comme une aide à destination des pauvres. Plus généralement, les niveaux de salaire et d'autres aspects des conditions de travail peuvent avoir une influence déterminante sur la réduction de la pauvreté. Par exemple, il est largement acquis que le développement économique survient avec une meilleure santé et une meilleure éducation, spécialement à travers un meilleur accès à la santé et à l'éducation dans les zones éloignées. Toutefois, les infirmières et les enseignants rechignent à aller dans ces zones, ce qui entraîne un taux élevé de rotation de personnel et une mauvaise qualité des services. Des niveaux plus élevés de salaire pourraient inciter à s'installer dans les zones éloignées et assurer des services de base de grande qualité.

### Effet indirect

Dans certains pays d'Amérique latine au revenu moyen tels le Brésil, le Mexique, l'Argentine et l'Uruguay, le salaire minimum était relativement bas dans les années quatre-vingt-dix et représentait entre 20 et 25 pour cent de la moyenne des salaires. Dans ces pays, les travailleurs de l'économie formelle percevaient presque tous des salaires supérieurs au salaire minimum tandis que de nombreux travailleurs du secteur informel recevaient *exactement* le salaire minimum. Nombre d'entre eux voyaient leur salaire augmenter à chaque revalorisation du salaire minimum. Que le salaire minimum puisse avoir un impact sur les salaires du secteur informel signifie que la considération de ce qu'est un «salaire équitable» n'est pas étrangère à la détermination des salaires dans l'économie informelle: la détermination des salaires informels va au-delà des traditionnelles notions de l'offre et de la demande. Cela signifie également que les augmentations du salaire minimum peuvent avoir un impact positif sur l'étendue et le niveau de pauvreté dans l'économie informelle, à condition qu'il reste à un niveau raisonnablement bas.

### Corrélation

D'autres études basées sur une comparaison entre pays indiquent qu'un salaire minimum plus élevé est associé à un niveau de pauvreté moindre. Toutefois ce résultat doit être interprété avec prudence: «Ce résultat *per se* ne doit pas suggérer qu'instaurer un salaire minimum plus élevé réduirait la pauvreté; c'est à peine le signe de la corrélation entre deux variables. Par exemple, la corrélation peut indiquer que les pays ayant un salaire minimum élevé sont aussi plus engagés dans la réduction de la pauvreté et ont développé des politiques sociales en direction des pauvres» (Saget, 2001). Par conséquent, un cercle vertueux existe entre le salaire minimum et les autres outils utilisés pour combattre la pauvreté.

### Efficacité rime avec prudence

Au moins trois conditions doivent être respectées pour que le salaire minimum ait un effet positif sur le niveau de vie des travailleurs et de leur famille. Il faut que:

- La plupart des travailleurs aient droit au salaire minimum en échange de leur travail. Les travailleurs ne perdent pas – ou très peu d'entre eux perdent – leur emploi à cause du salaire minimum. Ou alors, quand la perte d'emploi est imposée, les travailleurs peuvent trouver un autre emploi: l'économie croît et certains secteurs créent des emplois.
- Les employeurs respectent le salaire minimum. Le respect des réglementations implique à la fois que les employeurs soient organisés et aient été consultés durant le processus de fixation du salaire minimum, et qu'il existe un mécanisme efficace pour faire appliquer la réglementation, telle l'inspection du travail.
- L'augmentation du salaire minimum ne soit pas suivie d'une augmentation des prix.

Le problème, quand on établit un salaire minimum, c'est qu'il réduit la pauvreté

seulement s'il est élevé, et s'il est élevé il est peu probable que chacune de ces trois conditions soient remplies. Pour résumer, «d'un côté, un salaire minimum élevé est une manière efficace de protéger de la pauvreté les travailleurs peu payés mais il se peut qu'il ne couvre qu'une partie d'entre eux en raison des pertes d'emploi qu'il peut occasionner ou simplement parce qu'il n'est pas respecté par les employeurs. En revanche, un salaire minimum peu élevé couvrira davantage de travailleurs mais n'offrira qu'une faible protection contre la pauvreté» (Saget, 2002).

Si le salaire minimum est fixé à un niveau trop élevé par rapport à la capacité salariale des entreprises, alors ces entreprises licencieront des travailleurs ou cesseront de respecter les réglementations. Les travailleurs qui ont perdu leur emploi sont susceptibles de tomber dans la pauvreté en l'absence d'opportunité d'emploi. Il est donc de la plus grande importance de rappeler que des études ont conclu que le salaire minimum n'a pas de fort impact négatif sur le niveau de l'emploi, à condition de respecter quelques principes (que les augmentations soient en phase avec les conditions économiques, que les partenaires sociaux soient consultés). D'autres études ont montré que, même si la hausse du salaire minimum n'est pas suivie de pertes d'emploi, l'emploi de sous-groupes de travailleurs comme les travailleurs très peu qualifiés, ayant une faible productivité, peut être menacé. Cela parce que le niveau d'emploi d'autres groupes de travailleurs peut, quant à lui, *augmenter* en fonction de la hausse du salaire minimum (en particulier l'emploi des femmes auparavant inactives). Finalement, des entreprises peuvent également être en danger: les petites entreprises peuvent rencontrer de grandes difficultés à s'adapter à un nouveau seuil, alors que les grandes entreprises éprouveront moins de difficultés à le faire.

Il en découle qu'il n'est pas suffisant d'utiliser la politique de salaires minima comme principal outil de réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Il y a des raisons pour lesquelles les salaires et les revenus du travail sont en géné-

ral bas dans ces pays. Les salaires sont bas en raison de la productivité, qui est la valeur des biens produits par un travailleur en une heure, et la productivité est faible parce que la santé et l'éducation sont faibles. Les salaires sont également bas parce que les marchés ne peuvent pas se développer. Parmi les carences, il convient de signaler la pauvreté des infrastructures, l'insuffisance en capital, l'absence d'accès aux marchés et au crédit et la faiblesse de l'investissement. Pour ces raisons, investir dans la santé et l'éducation et développer les infrastructures apparaissent comme les priorités inscrites dans la plupart des DSRP, et cela conduira, il faut le souhaiter, à un meilleur niveau de vie.

### Renforcer l'efficacité et réduire la pauvreté

La politique de salaires minima est principalement caractérisée par 5 éléments: les objectifs poursuivis, la méthode de fixation (qui décide de la politique de salaires minima? les partenaires sociaux et les autres organismes sont-ils consultés?), la couverture du salaire minimum (qui a droit au moins au salaire minimum en paiement?), le critère utilisé pour introduire/ajuster la valeur du salaire minimum et les mécanismes en place qui assurent son application.

Si l'objectif de l'établissement du salaire minimum est de réduire la pauvreté, comment une telle politique doit-elle être élaborée? Elle doit minimiser les effets négatifs sur les prix et l'emploi et bénéficier aux travailleurs peu payés.

La méthode de fixation doit impliquer la consultation des employeurs et des syndicats ainsi que celle des représentants de l'économie informelle. Impliquer l'économie informelle dans la détermination du salaire minimum peut aussi permettre d'aborder la question de la pauvreté sans revenus, qui se traduit par l'absence de voix et de représentation.

## Couverture et niveau du salaire minimum

L'influence du salaire minimum sur le salaire informel dans certains cas, dont il a été question dans la première partie, indique qu'il pourrait être possible d'imaginer une espèce de salaire de référence pour l'économie informelle. Cette référence salariale peut être déterminée sur base du niveau général des salaires informels, c'est-à-dire qu'aucun travailleur ne devrait percevoir moins de la moitié du salaire informel médian (définition: le salaire médian est le niveau de salaire au-dessous duquel on trouve 50 pour cent des travailleurs et au-dessus duquel on trouve également 50 pour cent des travailleurs).

## Critères

Le niveau des salaires dans l'économie informelle doit constituer un critère important dont dépendront les augmentations du salaire minimum.

La conformité avec le niveau du salaire minimum peut s'avérer particulièrement difficile dans l'économie informelle mais il doit être possible d'organiser des campagnes pour promouvoir un niveau du salaire minimum applicable à cette partie de l'économie.

## Conclusion

Premièrement, le salaire minimum peut avoir un impact sur les salaires informels dans des pays aux revenus moyens avec des niveaux bas de salaires minima. Le salaire minimum peut donc avoir un impact sur le niveau de vie des pauvres, dans la mesure où ils sont concentrés dans la partie informelle de l'économie. Dans ces pays, le salaire minimum agit réellement comme une base pour les travailleurs non qualifiés. Les syndicats sont souvent réfractaires à des stratégies de salaires minima faibles sans pertinence pour l'économie formelle. En fait, de nombreux syndicats préconisent une approche où le salaire minimum couvre le plus large pourcentage possible

de travailleurs formels. Dans ce cas, le salaire minimum est trop élevé pour exercer une quelconque influence sur les gains des travailleurs les plus pauvres.

La position des syndicats s'explique facilement. En général, la négociation collective est faible dans les pays en développement, dès lors les salaires formels sont davantage déterminés par le niveau du salaire minimum que par la négociation collective. En d'autres termes, le processus de fixation du salaire minimum est devenu un substitut à la négociation collective et échoue dans sa mission de protéger les travailleurs les plus faibles. Les syndicats craignent que, en l'absence d'un salaire minimum «suffisamment élevé», les salaires formels se retrouvent dépourvus de protection. Mais, si le salaire minimum est «suffisamment élevé», son impact sur la pauvreté peut se révéler minimal.

Il en découle que le renforcement de la négociation collective autour de la question des salaires est une condition préalable pour que le salaire minimum joue un rôle plus important dans le combat contre la pauvreté.

Deuxièmement, il semble que, dans un petit nombre de cas et selon le type de travailleurs qui le perçoivent, le salaire minimum ait contribué à la réduction de la pauvreté, y compris dans les pays les plus pauvres.

Troisièmement, on peut difficilement prétendre que le salaire minimum constitue un outil valable et général pour lutter contre l'extrême pauvreté, mais il peut avoir un impact sur la pauvreté.

## Bibliographie

- Lustig, Nora Claudia; McLeod, Darryl (1997): «Minimum wages and poverty in developing countries: Some empirical evidence», dans Sebastian Edwards et Nora Claudia Lustig (dir. de publication): *Labour markets in Latin America: Combining social protection with market flexibility*, Washington, DC, The Brookings Institution Press, pp. 62-103.
- Saget, C.: «Lutte contre la pauvreté et emploi dans les pays en développement: de l'utilité d'un salaire minimum», *Revue internationale du Travail*, vol. 140, n° 3, Genève, BIT, 2001.
- Saget, C.: «Comment obtenir un maximum d'un salaire minimum?», *Education ouvrière*, n° 128, Genève, BIT, 2002.





