



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Cadres stratégiques de lutte
contre la pauvreté (CSLP):
une évaluation de l'expérience de l'OIT****Introduction**

1. L'évolution du processus des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) (appelés aussi DSRP à la Banque mondiale) et le rôle joué depuis le début par l'OIT font régulièrement l'objet de rapports devant la commission¹. Un rapport sur l'état d'avancement du processus CSLP dans les cinq pays (Cambodge, Honduras, Mali, Népal et République-Unie de Tanzanie) auxquels l'OIT a décidé d'accorder une attention particulière pour démontrer le rôle du Programme en faveur du travail décent a été soumis à la commission en novembre. Le présent document répond à la demande de la commission qui souhaitait une évaluation plus détaillée de la participation de l'OIT au processus CSLP, plus particulièrement en ce qui concerne deux pays².
2. Les institutions de Bretton Woods ont engagé le processus CSLP à l'automne 1999, pour veiller à ce que les financements qu'elles accordent à des conditions libérales par le biais de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) et de l'Association internationale de développement (AID) du Groupe de la Banque mondiale, ainsi que l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), contribuent plus efficacement à la lutte contre la pauvreté. Le processus CSLP combine les principes du développement intégré sous contrôle national, un processus pleinement participatif, une approche holistique et une vision à long terme, ainsi que des partenariats entre parties prenantes avec les calendriers plus courts que requièrent les décisions de financement à des conditions libérales et d'allègement de la dette. L'OIT s'est associée à la communauté internationale du développement en apportant son soutien au développement du processus CSLP et, en consultation avec le FMI et la Banque

¹ Documents GB.276/ESP/5, paragr. 10-14 et 24; GB.277/ESP/4, paragr. 2-8; GB.279/ESP/1, paragr. 7-12; GB.282/ESP/3, paragr. 9-20 et annexe 1. Voir également document GB.280/WP/SDG/1.

² Documents GB.282/9 et Add., paragr. 77.

mondiale, a choisi cinq pays auxquels elle a accordé une attention particulière afin de démontrer le rôle efficace du Programme en faveur du travail décent.

3. Aux fins de ladite évaluation, le Mali et le Népal ont été choisis par souci de diversité régionale. A également fait l'objet d'une mention particulière l'expérience récente de l'OIT en République-Unie de Tanzanie, car elle illustre l'importance que l'Organisation attache au dialogue social. Ce document examine tout d'abord l'implication de l'OIT en termes généraux, puis par référence à des pays spécifiques. Il indique en conclusion quelques enseignements qui en ont été tirés.
4. La mise en œuvre du processus CSLP au niveau national implique un processus d'apprentissage pour les autorités nationales ainsi que pour tous les partenaires qui y sont associés, notamment les partenaires multilatéraux tels que l'OIT, et que le rythme d'avancement variera en fonction de la situation propre à chaque pays. Le processus CSLP devrait s'améliorer avec le temps, en termes de contenu, de préparation et de mise en œuvre, à mesure que seront mises en place et développées les institutions et capacités propres à assurer une meilleure application des principes du développement intégré. Il en résultera un meilleur équilibre entre, d'une part, les besoins à court et à moyen terme en matière de financement à des conditions libérales et d'allègement de dette et, d'autre part, les besoins à long terme découlant d'une vision du développement allant dans le sens de l'intégration. Les questions à traiter en priorité dans le cadre de ce processus consistent notamment à améliorer les institutions et procédures de consultation, de participation et d'appropriation par les autorités nationales; à maximiser les résultats en termes de réduction de la pauvreté et d'impact sur le développement; à améliorer l'harmonisation et la convergence des activités des donateurs et partenaires bilatéraux et multilatéraux; à relier les systèmes nationaux de gestion des dépenses à l'élaboration d'une stratégie à long terme; et à mesurer l'impact par la sélection et le suivi des indicateurs de résultats³. Tous ces éléments seront fondamentaux pour renforcer le lien entre la politique économique et la politique sociale.
5. Le cycle CSLP comprend habituellement un CSLP intermédiaire initial (pour les pays nécessitant, de la part des institutions de Bretton Woods, des décisions urgentes concernant l'octroi de financements à des conditions libérales et l'allègement de leur dette), suivi de l'achèvement complet du processus, qui fait l'objet de deux rapports d'avancement annuels, un nouveau CSLP étant élaboré au terme de la troisième année. Ce processus est censé être participatif et se dérouler sous contrôle national à chacune des étapes susmentionnées. Les partenaires, y compris les donateurs bilatéraux et les organisations internationales, peuvent être associés à chaque étape du processus, y compris dans la phase de mise en œuvre. Une fois achevée, chaque étape formelle de ce processus fait l'objet d'une évaluation conjointe (JSA) Banque mondiale/FMI, sur la base de laquelle sont prises les décisions de financement par leurs conseils d'administration respectifs, et qui offre une perspective Bretton Woods quant aux secteurs où des améliorations seraient possibles. Tout au long du processus, on s'efforce d'améliorer le CSLP et de vérifier si les chiffres concernant les ressources sont réalistes, de nouveaux éléments pouvant être introduits à chaque étape. A chaque étape du cycle, les autorités nationales peuvent demander conseil et soutien aux partenaires au développement pour renforcer des éléments du processus et du contenu. Au-delà de la phase de préparation, l'étape de mise en œuvre du CSLP offre aux donateurs et aux partenaires d'assistance technique des possibilités de coopération avec les autorités nationales pour aider à mener à bien les politiques et programmes identifiés dans le cadre des stratégies.

³ Cette dernière activité, l'initiative Paris 21, est soutenue par le Bureau de statistique et le programme ICMT (indicateurs clés du marché du travail) de l'OIT.

6. Les CSLP varient en longueur et en contenu, diffèrent par leur logique interne et portent parfois un titre différent. Les éléments essentiels sont notamment un examen des niveaux actuels de pauvreté, allant au-delà de la pauvreté du revenu pour inclure l'accès aux services et d'autres caractéristiques associées à la pauvreté (éloignement par rapport aux routes, etc.); une évaluation, par l'Etat, des services d'éducation, de santé et autres; un cadre macroéconomique et gouvernemental de financement et de dépenses; une évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté, permettant parfois de spécifier les stratégies sectorielles propres à promouvoir les possibilités de revenus; des propositions visant à améliorer les prestations de services et la gestion des dépenses publiques; souvent des propositions visant à améliorer et à rendre plus transparente l'application des lois, et un examen complet des éventuels indicateurs possibles de pauvreté et des mécanismes de collecte et d'analyse de ces indicateurs. Le développement du secteur privé est au cœur de la stratégie globale, mais les contraintes juridiques et autres pesant sur l'activité des entreprises ne sont pas traitées d'une manière cohérente. L'emploi, et plus particulièrement le fonctionnement des institutions du marché du travail, ne bénéficie pas, en règle générale, d'un traitement adéquat. L'égalité entre les hommes et les femmes est un autre problème traité de manière inégale. De même, il est accordé une attention insuffisante à la protection sociale. Les CSLP prennent rarement en compte la conception de la politique de l'emploi et de la politique des relations de travail, nécessaire pour attirer, retenir et former le grand nombre de personnes requises pour assurer la qualité et la quantité des services indispensables à la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté au plan national.
7. Cependant, le principal problème des CSLP en tant que documents est la difficulté d'établir une relation entre les actions et stratégies proposées et les résultats escomptés en termes de réduction de la pauvreté, une relation qui, de toute façon, risque d'être très difficile à vérifier. Ces problèmes ne passent pas inaperçus; ainsi, l'évaluation conjointe (JSA) concernant le premier rapport sur l'état d'avancement du processus CSLP en République-Unie de Tanzanie observe que ledit rapport «ne met pas en évidence les principales relations de cause à effet entre les politiques macroéconomiques, les réformes structurelles et la lutte contre la pauvreté... Chercher à établir ces relations reste une tâche importante (JSA, 01.11.01)...» S'agissant du Honduras, la JSA a regretté que les tendances à l'inégalité des revenus observées par le passé n'avaient pas été analysées et, concernant le Cambodge, la JSA a énuméré plusieurs omissions, indiquant qu'il aurait fallu «une évaluation plus complète du lien entre les marchés du travail et la pauvreté, compte tenu, notamment, de la vaste démobilisation militaire en cours et de la réforme éminente de la fonction publique»; «des mesures s'attaquant aux problèmes de gouvernance dont la prise en compte est essentielle pour la lutte contre la pauvreté»; «plus de précisions sur la participation économique et sociale des femmes»; et «des mesures explicites de soutien au développement du secteur privé» (JSA, 26.12.00). Ce sont là des exemples de secteurs où un examen des meilleures pratiques dans chaque domaine apporterait une contribution précieuse au niveau national.
8. Il est essentiel que les CSLP ne soient pas de simples cadres élaborés de concert par le ministère des Finances, les ministères aux dépenses les plus importantes et les donateurs; les CSLP doivent être des programmes fondés sur une vaste consultation débouchant sur leur appropriation par les autorités nationales. Cette «appropriation», avec ses implications de solidarité dans l'exécution, doit nécessairement être précédée d'une consultation approfondie et, si possible, d'une négociation. Naturellement, la consultation entre un gouvernement et des composantes de la société civile peut pécher par asymétrie; par ailleurs, consultation n'est pas consensus. Ainsi, il a été observé qu'au Honduras «certains groupes, tout en approuvant le processus ... critiquaient ... certaines mesures structurelles (par exemple, la privatisation) ... D'autres groupes exprimant leurs opinions avec plus de force ... ont rejeté le CSLP final, considérant que ce document ne reflétait pas un consensus national» (JSA, 17.09.01). Les gouvernements doivent accepter les critiques en tant que conséquence possible de la consultation et les mettre à profit de manière

constructive. Dans le CSLP du Mali ont été insérés certains commentaires négatifs formulés par des ONG concernant des programmes d'ajustement structurel.

9. S'agissant du rôle que des groupes organisés de travailleurs et d'employeurs ont joué dans le processus de consultation, les pays présentent de grandes différences en ce qui concerne le niveau de participation admis ou préconisé pour ces groupes à la prise de décisions sociales et économiques. Au Népal, l'élaboration du précédent plan quinquennal (neuvième) ne comportait pas de telles consultations. Au Mali, un groupe de la «société civile» a participé à divers groupes de travail concernant le CSLP et tenu des séminaires régionaux. Ce groupe comprenait des organisations d'employeurs et de travailleurs, des ONG et des associations affiliées à l'Eglise. Pour l'essentiel, il était inspiré par les ONG. Les organisations de travailleurs, notamment, ne semblent pas s'être toujours identifiées elles-mêmes comme une composante de la société civile ou du «secteur privé». Cependant, il importe que les organisations de travailleurs saisissent chaque occasion de se faire entendre; à cet égard, en effet, la CISL a lancé un pressant appel à ses affiliés en juillet 2000, se référant à ces derniers comme à la composante la plus structurée de la société civile⁴.
10. Cependant, il convient de reconnaître que, dans de nombreux pays soumis au processus CSLP, les restrictions sévères de la liberté des travailleurs et des employeurs de s'associer et de constituer des organisations de leur propre choix ou d'y adhérer entravent le développement du dialogue social sur la réduction de la pauvreté. Les populations rurales sans terre, les petits exploitants-locataires, les petits commerçants et producteurs sont souvent exclus des lois régissant l'établissement légal d'organisations d'employeurs ou de travailleurs ou protégeant ces organisations et leurs membres contre les actes d'intimidation et de violence. Il est indispensable d'entreprendre des réformes dans ces domaines si l'on veut permettre aux pauvres de s'organiser et d'articuler leurs intérêts au sein de la société et dans le processus CSLP. Cela aidera les organisations d'employeurs et de travailleurs à étendre leur action aux composantes non organisées de l'économie.
11. Il convient également de considérer que, même si les CSLP soulignent expressément le lien organique entre les éléments de programme et la collecte des indicateurs, et donc la nécessité d'en suivre l'impact, les gouvernements, à ce stade précoce, ne semblent pas, d'une manière générale, avoir abordé correctement la question de savoir comment poursuivre le processus de consultation avec les principaux groupes pertinents au sein de la société, au-delà de l'effort de préparation initial. Il faut régler cette question afin que ne soit pas négligé le développement d'institutions où toutes les composantes de la société civile pourraient être en relation et consolider ainsi une position commune, mais aussi pour éviter que le CSLP ne soit perçu par la population comme un processus malsain, au risque de compromettre sa mise en œuvre efficace.

Expérience de l'OIT dans les cinq pays pilotes

12. Au milieu de l'année 2000, en consultation avec la Banque mondiale, le FMI, ses propres structures extérieures et les partenaires nationaux, l'OIT a décidé d'apporter une contribution particulière au processus CSLP dans cinq pays pilotes, à savoir le Cambodge, le Honduras, le Mali, le Népal et la République-Unie de Tanzanie⁵. Il s'agissait pour elle

⁴ ICFTU OnLine 25.7.00.

⁵ Un état de l'action menée par l'OIT dans chaque pays figurait en tant qu'annexe 1 dans le document GB.282/ESP/3.

de démontrer la contribution positive du Programme en faveur du travail décent à la lutte contre la pauvreté et le rôle de la consultation tripartite dans le renforcement du processus d'appropriation nationale. La coopération avec ces deux institutions, sur le terrain et au siège, a généralement été libre et féconde, et une réunion a été organisée à Genève au milieu de l'année 2001, laquelle a rassemblé du personnel des bureaux extérieurs de l'OIT des cinq pays ainsi que des représentants de la Banque mondiale. Cependant, les contributions de l'OIT, conformément au principe de l'appropriation nationale, s'adressaient principalement aux mandats de l'OIT et aux autorités nationales compétentes pour le processus CSLP, et c'est en consultation avec eux que ces contributions ont été élaborées. Même si les ressources en provenance du siège et des EMD compétentes ont été concentrées dans une certaine mesure dans les cinq pays en question, les autres pays s'engageant dans le processus CSLP n'ont pas été négligés et, en fait, certains d'entre eux ont reçu une assistance substantielle de l'OIT. Les bureaux extérieurs de l'OIT et les EMD ont été dûment informés des diverses étapes du processus CSLP et ont pu accéder à la documentation émergente, mais le degré et la portée de l'action de l'OIT ont varié d'un pays à l'autre, en fonction des circonstances locales. La concentration des ressources sur cinq pays était justifiée au début, dans la mesure où l'on en tirait des enseignements et l'on testait de nouvelles méthodes, mais il est évident que le soutien de l'OIT doit être à la fois complet, c'est-à-dire couvrir l'ensemble des pays intéressés, et durable.

13. Le rôle du travail décent dans la lutte contre la pauvreté a été défini dans le rapport du Directeur général intitulé *Réduire le déficit de travail décent: un défi mondial*⁶, et réaffirmé dans l'Agenda global pour l'emploi. Le concept du travail décent intègre les quatre piliers des activités de l'OIT: l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les normes du travail, ainsi que les droits. L'égalité entre les hommes et les femmes est un thème récurrent dans l'ensemble du Programme en faveur du travail décent, qui accorde une attention particulière au processus consistant à créer des chances égales pour les femmes, à renforcer leur protection sociale, à veiller à ce que les droits de la femme en tant que personne humaine soient pris en compte et à permettre aux femmes de participer au dialogue social. Préconiser le travail décent, c'est reconnaître que l'économie mondiale doit assurer davantage d'emplois, mais cela suppose également une amélioration des conditions de travail, de la protection sociale et de la représentation, dans le respect des principes et droits fondamentaux au travail. Le travail décent découle de l'idée que les gens se font de ce qu'il est réaliste d'attendre de leur environnement du travail (qu'il soit rétribué ou non rétribué, dans le secteur formel ou informel de l'économie). Adhérer à ce concept, c'est admettre que le travail détermine la conscience que les gens ont d'eux-mêmes, et que la dignité est une chose importante en elle-même, un facteur de productivité ainsi qu'un facteur de prévention de l'exclusion sociale. Promouvoir le travail décent, c'est soutenir les efforts visant à renforcer la sécurité mondiale.
14. L'Agenda global pour l'emploi explique dans quelle mesure l'emploi est le principal moyen d'insertion et d'intégration sociales et dans quelle mesure les emplois sont générés par les processus du commerce, de l'investissement et de la création d'entreprises. En conséquence, la qualité des emplois dépend de la participation par le dialogue social, par l'acquisition de compétences, par la protection sociale et par les formes de réglementation et d'intervention sur le marché du travail. La création d'emplois directs pour les pauvres est souvent possible par le biais de programmes ciblés, qui comportent souvent des processus à forte intensité de travail, mais la principale impulsion est donnée par la création d'entreprises et par leur expansion, y compris les petites et les micro-entreprises. Tout cela relève de l'évidence car la création d'emplois n'est pas quelque chose qui

⁶ Rapport du Directeur général à la 89^e session de la Conférence internationale du Travail (2001).

s'ajoute aux autres processus économiques, mais plutôt interagit avec eux. Ainsi, il y a plusieurs points d'entrée par lesquels l'OIT peut contribuer à créer du travail décent, en renforçant le dialogue social, en développant la protection sociale et en accordant une plus grande attention aux processus et mesures du marché du travail, de sorte que le rôle du ministère du Travail dans ce processus s'en trouve souvent renforcé.

15. Dans les cinq pays pilotes, les propositions de l'OIT visant à contribuer à une meilleure compréhension des relations entre croissance économique et réduction de la pauvreté, l'accent étant mis sur le fonctionnement des marchés du travail, sur les moyens d'acquérir des compétences et sur le développement de la protection sociale, ont été bien accueillies. En règle générale, l'OIT commanditait de nouveaux travaux pour apporter des éclaircissements sur ces questions ou bien était en mesure de tirer profit de rapports récents couvrant le même sujet. En République-Unie de Tanzanie, par exemple, le programme «Des emplois pour l'Afrique» a apporté une contribution importante.
16. L'assistance technique de l'OIT au niveau des groupes de travail nationaux a généralement été bien appréciée. Au Mali, par exemple, un groupe de travail sur l'emploi et la formation a été créé sur les conseils de l'OIT et des partenaires sociaux. Au niveau des groupes de travail, les projets et programmes de coopération technique de l'OIT ont permis de souligner l'attachement des pays à certains objectifs. En République-Unie de Tanzanie, le programme IPEC, par exemple, a encouragé l'utilisation d'un indice du travail des enfants comme indicateur de la pauvreté des ménages. Le personnel des projets de coopération technique dispose de réseaux de travail au sein des ministères nationaux et insiste pour que leurs stratégies figurent dans le CSLP. Des procédés de construction à forte intensité de travail, un domaine où l'OIT a acquis, sur une longue période, un savoir-faire reconnu, sont indiqués dans les CSLP de tous les pays pilotes. Cependant, l'OIT pourrait s'employer davantage à présenter ses activités de coopération technique au niveau national comme un ensemble intégré. Au Mali, par exemple, les services techniques sont incorporés dans le Programme national pour l'emploi (PNE), qui est une composante du CSLP. C'est un défi considérable, compte tenu de la diversité des projets et programmes entrepris par l'OIT, qui sont souvent relativement modestes, et compte tenu également de la variété des exigences des donateurs.
17. L'utilité du dialogue social avec les organisations d'employeurs et de travailleurs n'a pas toujours été reconnue par les autorités, et l'on a le sentiment qu'il conviendrait d'accorder plus de poids au rôle et à la contribution des ministères du Travail dans l'élaboration des CSLP. Le dialogue social est essentiel pour l'élaboration des CSLP, tant comme composante du processus consultatif, montrant que les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent contribuer utilement à la conception des programmes, que comme source continue de propositions permettant d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail. Le dialogue social jouera un rôle extrêmement efficace quand les représentants des employeurs et des travailleurs seront en mesure de définir ensemble au moins certains points communs, c'est-à-dire lorsqu'ils auront le savoir-faire pour parvenir à un consensus négocié.
18. En République-Unie de Tanzanie, l'OIT a œuvré au développement du dialogue social en le présentant comme un cadre d'intégration de tous ses apports au titre du CSLP. Les consultations initiales préalables au CSLP dans le pays ont porté principalement sur des ateliers régionaux, et ce sont, au total, 426 villageois choisis au hasard, 215 conseillers de district ou municipaux, 110 directeurs exécutifs de district et 53 représentants d'ONG qui ont participé. Des parlementaires ont également été consultés. Le directeur exécutif de l'Association patronale tanzanienne et le secrétaire général du Congrès des syndicats de Tanzanie ont participé à la réunion nationale des parties prenantes et y ont apporté des contributions. Toutefois, leurs organisations n'ont pas participé aux réunions de district et régionales et n'ont pas eu la possibilité de définir des positions distinctes ou négociées. Le

bureau de l'OIT a fait ce qu'il a pu, mais il ne lui a pas été possible de faire partager ses connaissances à ses mandants. (Pour illustrer, à titre d'exemple, l'impact de ces efforts, on peut citer ce paragraphe sur «l'emploi», qui avait été initialement introduit dans le projet CSLP, mais ultérieurement retiré de la version définitive, puis réintroduit dans le premier rapport annuel officiel sur l'état d'avancement.) Bien que la République-Unie de Tanzanie soit bien avancée dans le cycle CSLP initial, le caractère permanent et changeant de ce processus encourageait l'OIT à prendre une initiative spéciale financée par les Pays-Bas, visant à renforcer le dialogue social et le rôle des mandants de l'OIT. Une conférence tripartite sur le dialogue social a eu lieu à Dar es-Salaam à la mi-décembre 2001. Lors de réunions préliminaires séparées, les employeurs et les travailleurs avaient identifié les différences suivantes dans le CSLP final: les travailleurs déploraient, pour leur part, le peu d'importance accordée au développement agricole, le désintérêt pour les institutions de dialogue social, le manque d'attention aux questions touchant à la sécurité et à la santé professionnelles (y compris le VIH/SIDA), l'absence de propositions sur une approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes et sur le renforcement du système de formation professionnelle; de leur côté, les employeurs regrettaient que l'on ne mît pas davantage l'accent sur la création d'un cadre favorable aux entreprises et d'une nouvelle infrastructure; qu'il n'y eût pas de vision pour adapter le système d'éducation aux besoins des entreprises; ils regrettaient en outre l'absence d'une approche intégrée sur l'égalité entre hommes et femmes, de propositions pour une meilleure information sur le marché du travail, et d'incitations fiscales pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises. Un accord tripartite visant à favoriser un système de sécurité sociale national complet, ainsi qu'un accord pour que les programmes proposés en faveur de l'emploi dans le programme «Des emplois pour l'Afrique» soient recommandés aux donateurs pour financement figuraient parmi les conclusions de la réunion de décembre. Cependant, peut-être la principale conclusion était-elle celle qui portait sur la nécessité d'un forum tripartite efficace et correctement financé. On avait le sentiment que si un organisme tripartite efficace était créé il pourrait prendre ses propres initiatives pour consulter les ONG et les donateurs, ainsi que les autres parties prenantes au processus CSLP.

Evaluation de l'expérience malienne et népalaise

Mali

19. Le processus CSLP au Mali est devenu un exemple à suivre dans la sous-région d'Afrique occidentale en ce qui concerne le contenu, la priorité de l'emploi ainsi que le degré de participation et de pluralisme politique associé à sa préparation. La coopération technique de l'OIT a été utile à cet égard. Le document CSLP fait de l'emploi un thème majeur dont la discussion n'est pas limitée au chapitre consacré à l'emploi et à la formation. L'intérêt des processus à forte intensité de travail est souligné tout au long du document, ainsi que la nécessité de soutenir les petites entreprises, l'emploi dans le secteur informel et les formes de coopération entre travailleurs non salariés. Le travail décent est préconisé comme un facteur de la croissance à long terme grâce à ses composantes: dialogue social, respect des normes du travail et, surtout, extension de la protection sociale. Le respect du rôle consultatif des organisations d'employeurs et de travailleurs trouve son expression dans le fait qu'elles siègent au comité directeur, qui examine minutieusement le projet CSLP final. Ce comité est présidé par le Premier ministre et comprend neuf ministres, cinq représentants des chambres de commerce et les représentants des travailleurs indépendants, en plus de ceux des employeurs et des travailleurs. Des organisations d'employeurs et de travailleurs ont été associées à l'élaboration du CSLP depuis le début, séparément et en tant que membres du groupe de la «société civile».
20. Le Mali a donc une longueur d'avance sur de nombreux autres pays. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE avait déjà entrepris des efforts au Mali pour améliorer la

coordination de l'aide et éviter des initiatives de donateurs ou intégrées au système de l'ONU. En 1998, une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a été élaborée, dans laquelle la création d'emplois devait jouer un rôle majeur. Un programme d'action nationale en faveur de l'emploi comme moyen de lutte contre la pauvreté a également été adopté, prévoyant des réunions bisannuelles d'un comité directeur interministériel et d'un comité technique tripartite. Ce programme découlait d'une étude⁷ antérieure sur l'emploi, réalisée sous le parrainage de l'OIT dans le cadre du programme «Des emplois pour l'Afrique». En août 2001 a été signé un pacte de solidarité tripartite pour la croissance et le développement, qui vise à la création d'emplois ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail dans les secteurs privé et public. Par ce pacte, les organisations d'employeurs et de travailleurs se sont engagées à négocier de nouvelles conventions collectives pour aider les travailleurs sans protection sociale. Ce pacte de solidarité est mis en exergue dans le CSLP. Les organisations d'employeurs et de travailleurs fournissent en outre les principaux fonctionnaires au Conseil économique, social et culturel du Mali, qui est rattaché au Parlement. Le Mali a donc bénéficié, pour la préparation du CSLP, d'une grande quantité de recherches préalables et, en vérité, d'actions de sensibilisation au rôle de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté ainsi que de la volonté politique déclarée du gouvernement d'y associer efficacement les organisations d'employeurs et de travailleurs en tant que leaders de la société civile.

21. Le rôle technique de l'OIT est généralement reconnu comme étant professionnel, utile et opportun. Au sein de l'administration, une assistance a été apportée au ministère de l'Emploi et à d'autres. Le programme «Des emplois pour l'Afrique», mis en œuvre dans le pays, a créé un réseau efficace dont les divers membres président de nombreux groupes de travail dans le cadre du processus CSLP. Les interventions de l'EMD basée à Dakar ont été fréquentes et efficaces tant pour reconnaître la nécessité d'une assistance pour la phase finale de rédaction du CSLP lui-même que pour répondre à ce besoin. L'EMD a également convaincu le gouvernement de reprendre les composantes de travail décent dans la partie du CSLP consacrée à l'emploi. Une réunion organisée à Dakar (hors du Mali) pour le ministre de l'Emploi, le coordinateur CSLP (du ministère des Finances et de l'Economie) et les représentants des employeurs et des travailleurs a été jugée particulièrement utile et a inspiré le cadre détaillé adopté pour le document CSLP final.

Népal

22. L'élaboration du document CSLP a traîné en longueur. Un CSLP intermédiaire était disponible vers la fin de l'année 2000, mais le CSLP complet n'est attendu qu'en juin 2002. Le calendrier a résulté en partie de la décision de fusionner le CSLP et le dixième plan quinquennal (2002-2006). Cependant, la détérioration de la situation fiscale, liée aussi en partie à l'aggravation de l'insécurité intérieure, a retardé l'élaboration d'un cadre à moyen terme des dépenses publiques. Le processus continu de révision du CSLP et des rapports y relatifs générera chaque année une masse sans précédent d'informations en retour au profit du processus de planification. Le document CSLP a été approuvé aux fins de soumission au Conseil national du développement, qui comprend le président de la FNCCI (Fédération népalaise des chambres de commerce et d'industrie) et le président du NTUC (Congrès des syndicats du Népal), et au Forum de développement national (organisme donateur). Il définit la stratégie de réduction de la pauvreté — croissance, développement social, création d'infrastructures et bonne gouvernance — et présente une liste d'autres actions requises pour mener à bien le CSLP. Le document CSLP comprend une partie intitulée «travail, emploi et programmes ciblés», qui met notamment l'accent sur la formation, l'information sur le marché du travail, le renforcement de l'inspection du

⁷ Document-cadre de la Politique nationale de l'emploi, Bamako, 1998.

travail et la révision de la législation du travail. Seule la dernière de ces actions relève directement du ministère du Travail et de la Gestion des transports. Le document CSLP n'est donc pas encore complet, de sorte que la voie reste ouverte pour des contributions extérieures à la version définitive, une possibilité que l'OIT exploite pleinement.

- 23.** Il y a eu une certaine participation sous l'égide du gouvernement au processus d'élaboration du CSLP à l'échelon régional et avec des groupes de femmes. Cette démarche était inédite par rapport à l'ancienne pratique d'élaboration des plans. Alors que les organisations d'employeurs et de travailleurs n'ont pas été consultées au départ, des réunions ont été prévues à l'instigation de l'OIT. Cependant, en raison d'événements imprévus, seule la réunion de l'organisation des travailleurs a pu avoir lieu. Le document lui-même contient la promesse que d'autres consultations séparées seront menées avec les organisations d'employeurs et de travailleurs pendant la période de mars-avril 2002. En outre, l'OIT organise cinq réunions tripartites régionales pendant les mois de mars et avril, ainsi qu'une réunion nationale finale en mai. Par l'intermédiaire de son bureau à Katmandou, l'OIT est fortement impliquée au Népal dans de nombreux programmes mis en valeur par le CSLP, notamment l'élimination du travail des enfants et les actions permettant de sortir du système de servitude pour dettes. Les représentants des employeurs et des travailleurs aident à la conception et à la mise en œuvre de ces projets et d'autres. L'OIT préconise également des moyens informels de protection sociale, un domaine qui n'est pas mis en exergue dans le CSLP. Le coordinateur CSLP (Commission de planification nationale) a estimé que les apports de l'OIT à ce jour avaient été extrêmement précieux et s'est félicité que l'Organisation ait proposé de fournir un petit document technique expliquant plus précisément comment parvenir, au Népal, à une croissance favorable à l'emploi.
- 24.** Ce document sera largement fondé sur des études réalisées récemment par des consultants nationaux à cette fin, couvrant notamment les salaires minima, le rôle social des hommes et des femmes, la protection sociale, l'emploi et l'investissement public, les obstacles au développement de l'entreprise et le dialogue social. Deux des études commanditées ont été réalisées en étroite collaboration avec les représentants des travailleurs et des employeurs, respectivement, de manière à refléter leurs préoccupations. D'autres documents de l'OIT sur les politiques de formation et l'information sur le marché du travail au Népal seront également utilisés, et une version abrégée du document actuellement préparé par l'OIT sera disponible à la réunion des donateurs (Forum du développement national), qui doit avoir lieu du 4 au 7 février 2002.
- 25.** La principale institution tripartite du Népal est la Commission consultative centrale du travail, dont le mandat inclut la promotion de l'emploi. Cette commission s'est réunie six fois entre 1996 et 2000, mais n'avait plus été active depuis jusqu'à ce que soit soulevée la question concernant la modification des dispositions de la loi du travail relatives notamment à la sécurité d'emploi. Une telle modification est mentionnée dans le CSLP, et le ministère du Travail a proposé de manière unilatérale certains amendements à la loi (un projet a également été élaboré par la FNCCI). Pour faciliter ce processus de révision et parvenir à un consensus tripartite, l'OIT fait son possible pour démontrer comment la sécurité d'emploi peut être combinée avec une flexibilité qui serait négociée au niveau de l'entreprise et au niveau sectoriel. Cependant, comme il a fallu inclure dans le CSLP les modifications de la législation du travail, il ne restait plus de temps pour un processus approprié de négociation collective.
- 26.** Au Népal, l'OIT est en interaction très féconde avec le coordinateur national pour le CSLP; elle a encouragé, par un certain nombre d'ateliers et de contacts, les organisations d'employeurs et de travailleurs à formuler leurs points de vue, et a favorisé la consultation entre ces dernières et le gouvernement. Elle a été la seule institution spécialisée, avec le PNUD, que le NPC a invitée à des réunions de donateurs sur le CSLP intermédiaire.

Cependant, le rôle du tripartisme n'a certainement pas été souligné au début par les autorités compétentes pour les CSLP, et on a le sentiment, notamment du côté des organisations de travailleurs, qu'il faut beaucoup plus de dialogue pour conférer au processus CSLP un caractère pleinement participatif. Il est important que l'on ait reconnu, de tous côtés, que l'emploi plein et productif était un facteur de lutte contre la pauvreté. Il faut espérer que les signes d'une évolution positive du tripartisme au Népal sont annonciateurs de nouveaux progrès, démontrant ainsi la valeur des nombreuses interventions de l'OIT dans le processus CSLP.

Enseignements tirés de l'expérience

27. Le processus d'élaboration des CSLP a commencé il y a un peu plus de deux ans⁸. Les pays ayant achevé le processus CSLP sont relativement peu nombreux (huit au moment de la rédaction du présent document), même s'il faut s'attendre à une augmentation rapide de leur nombre à mesure que davantage de pays ayant un CSLP intermédiaire passent à la phase suivante.
28. Ainsi qu'indiqué plus haut, l'élaboration de CSLP est un processus d'apprentissage pour toutes les parties concernées: gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs, les institutions de Bretton Woods et les banques de développement, les institutions spécialisées des Nations Unies et les donateurs bilatéraux. Tous doivent apprendre à se concentrer sur ce qu'ils font de mieux. L'expérience de l'OIT est que les gouvernements ont accueilli favorablement ses offres d'aide sous forme de contributions techniques et spécifiques dans ses domaines de compétence, et qu'ils ont également apprécié ses apports pour promouvoir la consultation auprès des organisations d'employeurs et de travailleurs. L'OIT a un rôle important à jouer, un rôle qui est dans l'ensemble différent de celui des autres institutions spécialisées et plus vaste aussi, parce qu'il combine des apports techniques dans un domaine important — l'emploi — et le soutien au processus participatif par le biais de consultations tripartites.
29. L'OIT, la Banque mondiale, le FMI et de nombreux pays bénéficiaires et donateurs sont convaincus que la consultation et la participation de la société civile pour les stratégies de lutte contre la pauvreté, loin d'être une perte de temps coûteuse, comme certains le craignaient, sont un moyen important d'améliorer l'analyse de l'incidence et des causes de la pauvreté ainsi que l'efficacité des stratégies de réduction de celle-ci. L'expérience de l'OIT dans un certain nombre de pays donne à penser que cet aspect des CSLP est désormais plus largement apprécié et tend à faire partie intégrante des systèmes politiques. Malgré ces signes de progrès, l'OIT a néanmoins relevé quelques faiblesses importantes dans le degré de participation des organisations d'employeurs et de travailleurs au processus CSLP. L'OIT a encouragé les gouvernements à inviter les syndicats et les organisations patronales à s'associer pleinement à toutes les phases de ce processus; cependant, dans de nombreux cas, les partenaires sociaux se sont déclarés inquiets et frustrés de voir que leurs points de vue n'étaient, semble-t-il, pas vraiment pris en considération et que, apparemment, l'on sous-estimait leurs possibilités d'appui. Il y a un certain nombre d'explications à ce rôle relativement marginal que jouent, dans de nombreux pays soumis au processus CSLP, mais pas dans tous, les organisations qui sont,

⁸ Les directeurs exécutifs de la Banque mondiale et du FMI examinent un document conjoint passant en revue l'expérience au titre des CSLP en mars 2002, dont les résultats feront l'objet de rapports aux réunions ministérielles d'avril. L'OIT a participé à une conférence spéciale Banque mondiale/FMI sur l'examen complet des CSLP à Washington, du 14 au 17 janvier 2002.

dans de nombreux cas, les plus grandes organisations démocratiques de la société, fondées sur l'adhésion de membres.

- Le canal traditionnel pour intégrer les vues des partenaires sociaux dans la politique élaborée par le gouvernement est le ministère du Travail; mais, dans de nombreux pays, les partenaires sociaux doivent encore jouer un rôle important dans ce qui reste un processus intragouvernemental à forte orientation budgétaire.
- La nouvelle approche CSLP a encouragé des innovations importantes dans les mécanismes participatifs, mais elle doit encore faire pleinement usage des canaux établis tels que les conseils économiques et sociaux tripartites et les parlements.
- Certains fonctionnaires de la Banque et du Fonds sont peu familiarisés avec le travail des partenaires sociaux et, de ce fait, n'ont peut-être pas éprouvé le besoin de sensibiliser les équipes CSLP du gouvernement pour obtenir leur participation, malgré les encouragements des cadres supérieurs pour aller dans ce sens.
- Quelques organisations de travailleurs ont elles-mêmes préféré ne pas s'impliquer dans ce que certains considèrent comme la continuation, sous une autre appellation, des politiques précédentes auxquelles elles étaient opposées, et certaines organisations d'employeurs ont décidé de concentrer leurs ressources sur d'autres aspects de l'action publique.

30. En ce qui concerne le principe d'appropriation par les autorités nationales, l'OIT a mené ses activités en contact avec les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs et à l'intention de ces derniers. Le gouvernement est responsable de la préparation et de la mise en œuvre de son CSLP, même si à l'évidence, dans les pays les moins avancés, la mise en œuvre est pratiquement impossible sans le concours de donateurs bilatéraux et multilatéraux. La réalité est que les gouvernements des pays les moins avancés et leurs partenaires nationaux sont souvent tributaires de l'aide étrangère et, par conséquent, très attentifs aux opinions des donateurs et des principales institutions financières internationales. De nombreux donateurs bilatéraux adhèrent aux principes de l'OIT et se sont montrés eux-mêmes disposés à financer la participation de l'OIT aux CSLP et, naturellement, à financer les programmes en cours tels que l'IPEC. A ce jour, l'accent a été mis principalement sur le processus de préparation des CSLP, mais à mesure que les stratégies de lutte contre la pauvreté sont mises en œuvre l'OIT et la Banque mondiale éprouvent le besoin de renforcer leur coopération pour soutenir cette mise en œuvre.

31. Quant au contenu des CSLP, malgré qu'il soit possible de les élaborer en s'inspirant d'analyses antérieures et des consignes pratiques données par l'OIT, la première vague de CSLP intermédiaires et de CSLP est décevante dans la mesure où sont insuffisamment traitées les questions relatives à l'emploi, tant en ce qui concerne la quantité d'emplois à créer que le relèvement de la qualité des conditions de travail. C'est d'autant plus surprenant que le revenu du travail est le moyen de survie le plus important entre tous. Dans une certaine mesure, la faible place qu'occupe la politique de l'emploi dans les CSLP s'explique probablement par la relative absence des ministères du Travail et des partenaires sociaux dans les processus de consultation pour l'élaboration des documents initiaux.

32. L'OIT a apporté ses contributions techniques dans les domaines où sa compétence est reconnue, tels que les relations de travail, l'information sur les marchés du travail et la réglementation de ces marchés, le développement des entreprises, la protection sociale, la formation, les questions relatives au rôle social des hommes et des femmes, le travail des enfants, le développement d'infrastructures à forte intensité de travail et d'autres domaines,

notamment le soutien aux activités du secteur informel et le travail indépendant. Toutes ces activités relèvent d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, sont reconnues comme telles par les gouvernements et devraient être poursuivies de manière active. Cependant, le Programme en faveur du travail décent, pour être vraiment complet, devrait, dans la plupart des cas, faire une place beaucoup plus explicite non seulement au tripartisme, mais aussi à la protection sociale. Les formes d'assurance vieillesse, d'assurance maladie, d'assurance contre les catastrophes naturelles, etc., ont besoin d'être étudiées plus avant et perfectionnées. L'extension de la protection sociale au-delà des systèmes formels de sécurité sociale est d'une importance cruciale pour assurer la sécurité économique et sociale de la majorité des travailleurs de l'économie informelle.

- 33.** Les CSLP reconnaissent que les activités du secteur privé jouent un rôle central dans la création d'emplois et insistent beaucoup sur le développement des petites et des micro-entreprises. On souligne généralement l'importance des programmes de microcrédit, comme on insiste également sur un cadre politique favorable, sur le traitement approprié des investissements étrangers ainsi que sur une administration efficace et transparente des procédures réglementaires et autres. Il est souvent fait état de la nécessité de disposer d'un meilleur système judiciaire. Le soutien au développement du secteur privé a occupé une place importante dans les activités menées par l'OIT dans les pays engagés dans un processus CSLP. Ce soutien a consisté à renforcer les organisations d'employeurs, à promouvoir des systèmes de formation mieux adaptés aux besoins des employeurs, à fournir de meilleures informations sur les marchés du travail, à créer de petites entreprises, en proposant notamment une formation dans le domaine de la gestion, et à préconiser un juste équilibre entre la souplesse du marché du travail et la sécurité d'emploi, qui conduit au consensus tripartite.
- 34.** Il est encore trop tôt pour dire si le fait qu'un pays s'engage dans un processus CSLP est de nature à intensifier ses efforts de développement et à améliorer la coordination des activités des donateurs. Il se peut que, du fait de la relation étroite entre les CSLP et les décisions de financement, les CSLP aient été un peu trop perçus comme une nécessité, alors qu'il vaudrait mieux peut-être s'attacher davantage à montrer la chance qu'ils représentent. Si les pays peuvent manifester un large soutien national à la stratégie de lutte contre la pauvreté, ils peuvent assurément insister avec force pour que les organismes donateurs tiennent leur promesse d'assistance accrue. De même, les organismes donateurs sont conscients qu'un programme conçu à l'échelon national et bien perçu par la nation a plus de chances de contribuer à la réduction de la pauvreté qu'un programme d'une haute sophistication technique mais conçu hors du cadre national.
- 35.** L'OIT a consacré des ressources importantes à l'initiative CSLP (aidée en cela plus particulièrement par le Royaume-Uni et les Pays-Bas). Elle a eu un impact, comme dans le cas du Mali et du Népal, sur le processus consultatif et sur la conception du document et a souligné toutes les composantes du Programme en faveur du travail décent. Cependant, la contribution des différents éléments des structures extérieures de l'OIT a été variable et, dans certains cas, davantage de contributions étaient requises de la part de Genève, l'essentiel des travaux d'expertise technique requis étant concentré au siège. Il est incontestable que les structures extérieures de l'OIT ont un rôle important à jouer, mais leur dotation en personnel peut être insuffisante ou insatisfaisante pour le travail requis dans tous les pays engagés dans un processus CSLP.
- 36.** Il est aussi apparu clairement que même si, pour la plupart des CSLP, un processus adéquat de consultation doit encore être élaboré, et même si leur cadre fiscal et financier ressemble encore beaucoup, semble-t-il, à celui des anciens programmes d'ajustement structurel, il pourrait néanmoins marquer un changement radical dans la stratégie de développement. Il est actuellement procédé à un test à travers l'objectif de lutte contre la pauvreté et, si la croissance positive de la production n'entraîne pas un recul proportionnel de la pauvreté, il

conviendra de remettre en question la stratégie fondamentale qui sous-tend les CSLP. Naturellement, il y aura toujours des questions concernant un meilleur ciblage des transferts, une administration publique plus honnête et la création plus rapide de débouchés professionnels, mais les portes pour un débat sérieux ont été officiellement ouvertes.

- 37.** Un second point est que le processus de consultation offre des possibilités qu'il convient de saisir. Quant à savoir dans quelle mesure les consultations peuvent modifier, sur le fond, le contenu des CSLP, cette question mérite éventuellement un complément d'examen. Il n'y a pas lieu, pour autant, de douter de leur valeur potentielle. Il existe des possibilités pour les organisations d'employeurs et de travailleurs, de même qu'il est possible de renforcer le rôle des ministères du Travail dans le domaine de l'élaboration de programmes. Il en découle que les questions sur lesquelles une position tripartite devrait être négociée et présentée sont, pour l'essentiel, celles qui relèvent de la responsabilité du ministère. Au nombre de ces questions, il convient de citer les avantages propres à un marché du travail dont la flexibilité a été négociée. Il ne s'agit pas d'écarter d'un revers de main les préoccupations éventuellement plus vastes des organisations rurales de travailleurs ou des organisations des travailleurs du secteur informel. Cependant, il découle également du processus consultatif que le fait de ne pas s'assurer une position négociée tripartite sera dénoncé et affaiblira la position de défense des partenaires sociaux. Pour l'OIT, le test permettant de déterminer la force d'impact des CSLP, c'est précisément l'intérêt que manifesteront les mandants tripartites des pays engagés dans un processus CSLP pour le développement du Programme en faveur du travail décent en tant que moyen de se concentrer sur la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité comme contribution à la lutte contre la pauvreté.
- 38.** Enfin, de plus en plus de mandants de l'OIT veulent s'engager dans un processus CSLP. Ce sera donc une tâche ardue que d'apporter des conseils techniques judicieux, dans un cadre intégré, que ce soit depuis le siège ou sur le terrain.

Genève, le 7 février 2002.