

L'agenda du travail décent en Afrique: 2007-2015

Onzième Réunion régionale africaine
Addis-Abeba, Ethiopie – Avril 2007

Rapport du Directeur général

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

ISBN 978-92-2-219657-9

Première édition 2007

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

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

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

Avant-propos du Directeur général

Le présent rapport se veut un document pratique, mis au service des mandants tripartites de l'OIT pour faire progresser l'Agenda du travail décent en Afrique.

Cet effort a reçu une impulsion sans précédent avec un événement qui a fait date, le Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté en Afrique, qui s'est tenu peu de temps après notre dernière réunion régionale africaine.

Ce Sommet de l'Union africaine à Ouagadougou – le premier du genre – a débouché sur l'adoption par les chefs d'Etat et de gouvernement africains de l'Agenda du travail décent. Tournant le dos à une logique du développement entièrement préoccupée d'ajustement, le Sommet de Ouagadougou a voulu miser désormais sur une croissance génératrice de travail décent.

Le monde entier l'a suivi dans cette voie. L'appel en faveur du travail décent et d'une mondialisation équitable a trouvé un écho dans les Amériques, dans l'Union européenne, dans toute l'Asie et, au niveau international, au Sommet mondial des Nations Unies de 2005 et au Conseil économique et social des Nations Unies.

Nous-mêmes, à l'OIT, nous avons aligné nos plans de travail sur les résultats et les recommandations du Sommet de Ouagadougou. Nous agissons aujourd'hui sur plusieurs fronts stratégiques à la fois: au niveau national, pour progresser grâce aux programmes par pays de promotion du travail décent; au niveau régional, pour resserrer le lien avec les communautés économiques régionales; et, au niveau multilatéral, pour renforcer nos relations avec l'Union africaine et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), le Parlement panafricain, la Banque africaine de développement, la Commission économique pour l'Afrique et d'autres acteurs importants du développement.

Nous avons accompli d'immenses progrès, mais il reste encore beaucoup à faire. En Afrique, pour s'affranchir de la pauvreté par le travail, il faut surmonter d'énormes obstacles. L'Afrique est le continent qui compte le plus grand nombre de travailleurs pauvres au monde. Le problème n'est certes pas le manque d'effort. Les gens en Afrique travaillent dur jour après jour. Mais ils attendent aussi beaucoup de nous. Il est temps d'appliquer des mesures qui soient à la hauteur de leurs aspirations. C'est là notre devoir collectif.

Le présent rapport fait le tour des problèmes auxquels l'Afrique est confrontée, mais il va beaucoup plus loin. *L'Agenda du travail décent en Afrique: 2007-2015* est notre contribution tripartite à l'effort qui est fait pour réaliser des progrès mesurables en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique d'ici à 2015.

Ce rapport s'articule autour de trois grands axes:

- Relier l'Agenda du travail décent aux objectifs du Millénaire pour le développement et, plus généralement, à l'agenda mondial du développement.
- Donner forme au soutien apporté par l'OIT au suivi du Sommet de Ouagadougou grâce à un portefeuille de mesures en faveur du travail décent pour l'Afrique comportant des cibles assorties de délais précis.
- Renforcer les mandants africains de l'OIT. Si le monde veut vraiment que les différents pays puissent prendre à leur compte les stratégies de réduction de la pauvreté, il nous faut mettre tout en œuvre pour renforcer le bras social et économique des gouvernements et pour aider les partenaires sociaux africains à s'organiser et à faire entendre leur voix en tant qu'acteurs réels de l'économie. C'est là une condition essentielle pour assurer une bonne gouvernance et faire du travail décent une réalité nationale.

Fondamentalement, ce rapport est un plaidoyer en faveur d'un renforcement du tripartisme – de sa capacité d'expression, de son organisation, de son potentiel d'action – afin qu'il soit mieux à même de montrer la voie en Afrique. Car le tripartisme est un élément central de tout système de gouvernance digne de ce nom.

Bien évidemment, aucune entité ne saurait y parvenir à elle seule. Pour réussir à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et à extirper la pauvreté, il faudra mobiliser l'énergie et la détermination du système des Nations Unies tout entier. Nous avons fait un pas en avant important en lançant un nouveau mode de coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD),

en plus de notre collaboration traditionnelle avec les institutions spécialisées, afin de mettre au point un outil qui permette de donner une plus grande place au travail décent dans les activités, les projets et les politiques des Nations Unies.

Nous avons beaucoup à retirer de l'effort de réforme des Nations Unies actuellement en cours. Nous avons aussi beaucoup à offrir, notamment par ce qui fait notre singularité: le tripartisme, qui englobe le monde du travail dans sa totalité et ajoute une valeur propre à l'élaboration de solutions politiques efficaces.

Nous allons de l'avant avec confiance, convaincus que notre agenda est porté par une dynamique solide. Le travail décent n'est pas un slogan, c'est un mouvement.

Je suis pleinement engagé dans cet effort pour donner à l'Afrique les moyens de réaliser la promesse que recèle chaque coin du continent et le potentiel qui bat dans le cœur de chacun de ses habitants.

C'est pour moi un honneur que de marcher à vos côtés pour apporter aux femmes, aux hommes et aux jeunes de ce continent et ce qu'ils demandent avant tout et qui leur est dû: la dignité d'un travail décent pour pouvoir vivre une vie décente.

*Juan Somavia,
Directeur général.*

Table des matières

Avant-propos du Directeur général	v
Sigles et acronymes	ix
Partie I. Le travail décent: un objectif mondial, une priorité africaine, une responsabilité tripartite	1
1. Le développement de l’Afrique au XXI^e siècle: possibilités, défis et nouvelles approches	3
1.1. Les possibilités qui s’offrent à l’Afrique dans l’économie mondiale	3
1.2. Les principaux défis pour le développement de l’Afrique d’ici à 2015 et au-delà	6
1.2.1. S’attaquer au chômage, au sous-emploi et à la pauvreté	7
1.2.2. Le rôle de la protection sociale dans le développement axé sur la réduction de la pauvreté	9
1.2.3. L’exclusion sociale et les effets du VIH/SIDA	11
1.3. La nécessité de définir de nouvelles approches: le renforcement de la gouvernance dans le monde du travail	13
1.3.1. Le rôle des normes internationales du travail	14
1.3.2. Tripartisme, droit du travail et dialogue social	15
2. Faire du travail décent une réalité en Afrique	17
2.1. Un cadre d’action international	17
2.2. Renforcer l’intégration régionale en Afrique	20
2.3. Accroître l’efficacité du cadre multilatéral de développement	22
2.4. Mobiliser des ressources supplémentaires pour l’Agenda du travail décent en Afrique	23
2.5. Nouvelles modalités d’aide	25
2.6. Concrétiser le travail décent: le rôle des programmes par pays de promotion du travail décent	26
2.6.1. Les programmes par pays de promotion du travail décent selon l’OIT: cohérence des politiques, politiques gouvernementales, aspects institutionnels, suivi et évaluation des progrès accomplis	28
2.6.1.1. Cohérence des politiques	28
2.6.1.2. Articuler les priorités du travail décent sur le processus de planification du développement	29
2.6.1.3. Suivi	29
2.7. Renforcer les administrations du travail et les organisations d’employeurs et de travailleurs	30
2.8. Créer des partenariats efficaces pour le travail décent	31

Partie II. Un portefeuille de mesures en faveur du travail décent pour l'Afrique	33
3. Le plein emploi productif et le développement des entreprises	35
3.1. Placer les politiques pour une croissance créatrice d'emplois et pour des entreprises durables au cœur des stratégies de développement	35
3.2. Un environnement propice au développement des entreprises africaines	39
3.3. Un travail décent pour les jeunes	43
3.4. Développement des compétences et employabilité	46
3.5. Réponse aux crises et reconstruction	49
4. La protection sociale pour tous	51
4.1. Extension et amélioration de la protection sociale	51
4.2. S'attaquer au problème du VIH/SIDA dans le monde du travail	54
4.3. Promouvoir des conditions de travail meilleures, plus sûres et plus saines	56
5. Améliorer la gouvernance dans le monde du travail et sur le marché du travail	59
5.1. Améliorer l'application des normes internationales du travail, en particulier les principes et droits fondamentaux au travail	59
5.2. Soustraire les enfants africains au travail et les scolariser	61
5.3. Mettre fin au travail forcé	64
5.4. Non-discrimination et égalité au travail	65
5.5. Liberté d'association et négociation collective	68
5.6. Promouvoir un tripartisme et un dialogue social efficaces, y compris en renforçant la capacité des mandants de l'OIT de faire progresser le travail décent	70
5.7. Approches intégrées pour moderniser l'économie informelle	72
5.8. Gouvernance des migrations de main-d'œuvre	75
5.9. Informations et statistiques sur le marché du travail	78

Sigles et acronymes

CDA	Communauté de développement de l’Afrique australe
CEA	Commission économique pour l’Afrique
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
CEEAC	Communauté économique des Etats de l’Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l’Afrique centrale
CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ECOSOC	Conseil économique et social
FMI	Fonds monétaire international
IDE	Investissement direct étranger
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l’aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTD	Programme par pays (de l’OIT) de promotion du travail décent
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
WEDGE	Développement de l’esprit d’entreprise chez les femmes et égalité entre les sexes

Partie I.

**Le travail décent:
un objectif mondial, une priorité africaine,
une responsabilité tripartite**

1. Le développement de l'Afrique au XXI^e siècle: possibilités, défis et nouvelles approches

1.1. Les possibilités qui s'offrent à l'Afrique dans l'économie mondiale

1. Dans la plupart des pays africains, la croissance économique a été relativement soutenue au cours de ces dernières années. Selon le Fonds monétaire international (FMI), la région africaine a connu une croissance de 5,4 pour cent en 2005 et 2006, qui devrait passer à 5,9 pour cent en 2007¹. Le nombre de pays enregistrant une croissance supérieure à 5 pour cent a augmenté, tandis que celui des pays enregistrant une croissance inférieure à 2 pour cent a diminué. Il reste que la croissance en Afrique subsaharienne demeure en deçà des niveaux observés dans d'autres régions en développement. En outre, même dans les pays dont la croissance économique est significative, une telle croissance n'a pas d'impact apparent sur la pauvreté, et rares sont les pays de la région qui sont susceptibles d'atteindre le premier objectif du Millénaire pour le développement (OMD), soit réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici à 2015. Cette performance décevante est due à la croissance lente et inégale des possibilités de travail décent². Néanmoins, certains changements survenus sur l'échiquier politique et économique mondial offrent à l'Afrique des possibilités d'améliorer et de réorienter sa croissance pour générer davantage d'emplois et réduire la pauvreté.

2. Depuis les années quatre-vingt-dix, la communauté internationale se soucie de plus en plus de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion sociale dans le monde en développement, particulièrement en Afrique. Au Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 1995), ces questions figuraient en tête du programme d'action mondial. Les objectifs du Millénaire de l'ONU pour le développement (New York, 2000)³ allaient dans le même sens, tout comme le Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, septembre 2002). Bien que l'ONU ait depuis bien des années attiré l'attention de la communauté internationale sur la nécessité d'améliorer le sort des plus pauvres et des pays les moins avancés, les campagnes de mobilisation organisées par les partenaires sociaux et les organisations de la société civile ont fait beaucoup pour faire valoir la nécessité d'accorder davantage d'attention à la question de la pauvreté et de ses liens avec le processus de la mondialisation. Le Cadre de développement intégré élaboré par la Banque mondiale (1999) et le concept de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ont introduit une nouvelle dimension par l'intégration de la question de la pauvreté dans le processus d'élaboration des politiques des pays en développement. Les CSLP sont devenus les principaux documents définissant les stratégies poursuivies par bien des pays.

3. Après l'adoption des OMD par la communauté internationale en 2000, l'aide publique au développement en Afrique subsaharienne a augmenté. Au Sommet du G8 réuni à Gleneagles (2005), l'engagement a été pris de relever le niveau d'aide publique au développement au profit des pays en développement, pour le faire passer à environ 50 milliards de dollars E.-U. par an d'ici à 2010, dont environ la moitié serait affectée à l'Afrique. Dans son rapport intitulé *Notre intérêt commun*, la Commission pour l'Afrique fait observer que «les mesures prises ces dernières années, en Afrique et à l'extérieur, n'ont toutefois pas eu l'ampleur, l'échelle et l'urgence nécessaires pour permettre de progresser dans le sens des OMD ou de connaître le type de croissance et de développement dont les pauvres d'Afrique ont besoin. Une impulsion forte réussie s'impose»⁴. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) réaffirme les engagements pris à la Conférence internationale sur le financement pour le développement (Monterrey, 2002) en vue de relever le niveau de l'aide, et ceux pris à Rome (2003) en vue d'améliorer

¹ FMI, base de données sur les perspectives mondiales de l'économie, sept. 2006.

² Commission économique pour l'Afrique (CEA): *Rapport économique sur l'Afrique 2005: Relever le défi posé par le chômage et la pauvreté en Afrique* (2005).

³ La communauté internationale, par le canal de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, s'est engagée à atteindre les huit objectifs mesurables suivants: réduire l'extrême pauvreté et la faim; assurer l'éducation primaire pour tous; promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes; réduire la mortalité infantile; améliorer la santé maternelle; combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies; assurer un environnement durable; et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

⁴ Commission pour l'Afrique: *Notre intérêt commun* (Londres, 2005), p. 423.
Site Web: <http://www.commissionforafrica.org/>.

la qualité de l'aide. Ces engagements ont été pris conformément à cinq principes: appropriation et leadership, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle.

4. Pour accélérer leur intégration au marché mondial, nombre de pays africains ont opté pour des politiques de libéralisation commerciale en éliminant les barrières tarifaires et non tarifaires. Il importe toutefois de noter que, malgré les augmentations enregistrées dans le volume des échanges, la plupart des pays d'Afrique, en tant qu'exportateurs de produits agricoles de faible valeur et importateurs de biens et services de grande valeur, font face à une détérioration à long terme des termes de l'échange, que la hausse récente des prix des carburants et minéraux vient compenser en partie. Toutefois, la croissance enregistrée dans les secteurs des minéraux et carburants n'a pas généré beaucoup d'emplois, pas plus que les recettes publiques et les profits réalisés par les sociétés multinationales et nationales, qui sont les principales bénéficiaires de ces tendances, n'ont été véritablement canalisés vers les secteurs contribuant à générer des emplois et des revenus pour les pauvres. On ne peut non plus garantir le maintien de la croissance engendrée par les hausses récentes du cours des produits de base (à commencer par le pétrole).

5. Pour donner aux pays africains les moyens de bénéficier plus pleinement et largement de la perméabilité des échanges, il faudra modifier les politiques nationales en conséquence et rendre le système du commerce mondial plus équitable. Si les pauvres des pays en développement et en transition doivent bénéficier du commerce, il convient d'élargir l'accès aux marchés les plus lucratifs pour leurs produits et d'améliorer l'infrastructure requise pour tirer parti de l'ouverture des marchés. Pour ce faire, il faut, entre autres choses: éliminer les subventions aux exportations agricoles dans les pays industriels; faire en sorte que les pays en développement puissent poursuivre des stratégies légitimes de développement industriel fondées sur la réalité nationale; rendre les méthodes de travail de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) plus transparentes et démocratiques. L'accès amélioré aux marchés pour les produits des pays en développement, l'attachement des pays industrialisés à l'égard de leurs obligations en vertu du Cycle d'Uruguay et l'élimination des subventions à l'agriculture dans le Nord sont autant de facteurs qui peuvent accélérer l'élimination de la pauvreté et l'amélioration des conditions d'emploi. Depuis la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue à Doha en 2001 et qui a inauguré le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha, les négociations progressent lentement, particulièrement sur les questions les plus préoccupantes pour l'Afrique. Néanmoins, on l'a surnommé le «Cycle pour le développement», ce qui donne certains moyens de pression politique aux négociateurs africains en vue d'aboutir à l'élaboration d'un ensemble de mesures qui réponde aux besoins du continent en matière de développement. Comme le recommande la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation dans son rapport intitulé *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, «En coordination avec les principaux acteurs sociaux, les gouvernements doivent gérer ces changements – en favorisant les ajustements et les possibilités, en donnant aux gens la possibilité de participer et d'acquérir de nouvelles compétences, et en protégeant les citoyens contre l'insécurité»⁵.

6. Les flux d'investissement étranger direct (IED) en Afrique sont passés de 17 milliards de dollars E.-U. en 2004 au chiffre record de 31 milliards de dollars E.-U. en 2005. Néanmoins, la part de l'IED mondial revenant à cette région demeure faible – à peine plus de 3 pour cent. En outre, une portion négligeable a été affectée aux 34 pays les moins avancés (PMA), la part du lion revenant à l'Afrique du Sud, à l'Égypte et au Nigéria. L'apport d'IED a été affecté essentiellement aux ressources naturelles, en particulier le pétrole, mais également aux services (bancaires notamment). Six pays africains producteurs de pétrole – l'Algérie, l'Égypte, la Guinée équatoriale, le Nigéria, le Soudan et le Tchad – ont reçu 15 milliards de dollars E.-U. d'IED, soit 48 pour cent de l'apport total dans la région en 2005. Le secteur manufacturier s'est révélé moins attrayant. Toutefois, des multinationales du secteur de l'automobile ont implanté en Afrique du Sud des installations de production à vocation exportatrice, générant des possibilités d'emploi et des recettes d'exportation. À l'inverse, des marchés fragmentés, une infrastructure insuffisante et une pénurie de travailleurs qualifiés, conjugués à l'abandon, en 2005, des quotas établis aux termes de l'Arrangement multifibres, ont contribué à un certain désengagement de l'industrie du prêt-à-porter dans les pays comme le Lesotho. Ces désengagements donnent à penser qu'un accès préférentiel aux marchés (tel que celui qui est en usage aux États-Unis dans le cadre de l'African Growth and

⁵ Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous* (BIT, Genève, 2004), paragr. 234.

Opportunity Act et de l'initiative de l'Union européenne «Everything But Arms» [«Tout sauf les armes»]) ne suffit pas à attirer et à retenir l'IED dans le secteur manufacturier dans un contexte de mondialisation. Pour que les pays d'Afrique deviennent plus compétitifs à l'échelle internationale, il est essentiel qu'ils consolident les liens nécessaires entre leurs industries d'exportation et le reste de l'économie en créant et en favorisant des capacités intérieures dans des domaines comme l'infrastructure matérielle, la capacité de production et les institutions qui soutiennent l'investissement privé⁶.

7. La migration est un autre lien important entre l'Afrique et l'économie mondiale. Elle contribue à l'intégration économique régionale, les travailleurs migrants continuant de se déplacer, en quête d'un travail et d'un niveau de vie plus décent que dans leur pays. Alors que les circonstances dramatiques de la migration illégale d'Afrique vers Europe retiennent l'attention des médias et du public, la migration en Afrique se produit essentiellement d'un pays africain à l'autre. La migration de la main-d'œuvre à destination et au départ de l'Afrique contribue généralement à améliorer le bien-être des migrants et fournit aux pays d'accueil les compétences et la main-d'œuvre dont ils ont besoin. Les transferts d'argent des migrants contribuent à améliorer le bien-être des familles restées au pays et à valoriser le capital humain par des dépenses dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la nutrition et du logement. Toutefois, les tendances actuelles de la migration des travailleurs qualifiés donnent lieu à des fuites de cerveaux susceptibles de nuire au développement économique. Les décideurs doivent donc, d'une part, relever les défis liés à l'emploi en vue de retenir les jeunes diplômés et les professionnels qualifiés dont la présence est requise à l'appui du développement en Afrique et, d'autre part, consolider la réglementation sur la mobilité de la main-d'œuvre afin d'aboutir à une intégration économique régionale réussie.

8. L'Initiative d'aide aux pays pauvres très endettés (PPTE), lancée en 1996, et l'Initiative renforcée de 1999 en faveur des PPTE visaient à ramener à un niveau soutenable l'endettement extérieur des pays les plus pauvres et les plus endettés. Un autre engagement a été pris en vue d'annuler immédiatement une partie de la dette, à commencer par les dettes de 18 pays parmi les plus pauvres au monde, la plupart se trouvant en Afrique. Le G8 s'est entendu sur une proposition visant à annuler la totalité de la dette des pays les plus pauvres, soit 40 milliards de dollars E.-U., montant qui pourrait atteindre 55 milliards de dollars E.-U. à mesure que d'autres pays se qualifient. En 2006, 38 pays étaient admissibles à un tel allègement, dont 32 en Afrique subsaharienne. Les ressources qui deviendront ainsi disponibles pourraient constituer une importante source d'investissement pour la création d'emplois décent. Du fait de l'allègement de la dette, et de la hausse du solde des transactions courantes enregistrée dans la région, le total de la dette extérieure exprimé en pourcentage des exportations a chuté, pour passer de 92 pour cent en 2005 à 54 pour cent en 2007⁷.

9. Le lancement du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en 2001 et la création de l'Union africaine en 2002 témoignaient de la volonté de l'Afrique de s'engager dans des initiatives de développement nationales. En tant que programme de l'Union africaine, le NEPAD est une initiative complète de développement durable intégré à l'appui de la relance économique et sociale de l'Afrique. Il vise à contribuer à la mise en œuvre efficace de projets d'infrastructure; à intégrer ses priorités dans des plans nationaux de développement afin de donner aux pays africains les moyens d'atteindre les OMD; et à renforcer les engagements pris auprès de la communauté internationale. Le NEPAD considère les questions relatives à la bonne gouvernance, à la paix, à la sécurité et aux droits de la personne comme étant primordiales pour le développement en Afrique, et met la priorité sur le règlement des conflits internes en Afrique et sur l'instauration d'un régime politique démocratique.

10. Comparativement à des périodes antérieures, l'environnement économique international offre certaines possibilités à l'Afrique. La hausse des exportations de carburants et de minéraux, l'IED, l'aide, l'allègement de la dette et les transferts d'argent des migrants contribuent à injecter des ressources qui, sous réserve d'être investies de façon judicieuse, pourraient favoriser le développement durable. Toutefois, l'Afrique a bien des défis à relever, et nombre d'entre eux concernent la façon dont les marchés du travail et de la main-d'œuvre sont organisés.

⁶ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2006: L'IED en provenance des pays en développement ou en transition: incidences sur le développement* (2006).

⁷ FMI, *op. cit.*

1.2. Les principaux défis pour le développement de l'Afrique d'ici à 2015 et au-delà

11. Pour que l'Afrique réalise son potentiel et atteigne les OMD d'ici à 2015, elle devra relever plusieurs défis de taille. Certains sont d'ordre mondial, mais la plupart sont propres à ce continent, à commencer par ceux qui ont une incidence directe sur les marchés de la main-d'œuvre des pays africains: la faiblesse des secteurs public et privé; la taille énorme de l'économie informelle urbaine; le retard dans la modernisation et/ou la transformation du secteur rural. La ressource la plus précieuse de l'Afrique, le dur et honnête labeur de ses femmes et de ses hommes, doit être pleinement utilisée et justement récompensée, ce qui donne beaucoup d'importance aux rôles et aux fonctions des organisations africaines d'employeurs et de travailleurs, des ministères du travail, de l'emploi et des affaires sociales.

12. La définition de nouvelles orientations relatives aux politiques de création de travail décent pour tous nécessite une interaction étroite entre les partenaires sociaux, plusieurs ministères gouvernementaux et un certain nombre de partenaires internationaux, dont le BIT. Les principaux domaines d'action ayant le plus d'impact sur la demande et l'offre de main-d'œuvre doivent être inventoriés⁸. Les principales mesures à prendre à l'appui d'une stratégie de croissance favorable à l'emploi consisteraient, entre autres, à réorienter les politiques macroéconomiques et sectorielles en vue de concilier les incitations à l'investissement et à la croissance, d'une part, et les impératifs de la création d'emplois productifs et rémunérateurs, d'autre part. On doit tenir compte du fait que la régulation de la demande est un élément significatif des politiques macroéconomiques et que l'investissement, qui doit être suffisamment stimulé par un système d'incitations, dépend de plusieurs facteurs, et non pas de la seule stabilité macroéconomique. Les politiques publiques et les dépenses publiques en matière d'infrastructure sociale et matérielle peuvent aider à rendre l'investissement plus favorable à l'emploi, tandis que les réformes financières et les politiques de libéralisation peuvent être conçues de manière à générer en définitive davantage d'emplois.

13. Les mesures de libéralisation du commerce devraient être précédées par des évaluations d'impact visant à inventorier les possibilités de création d'emplois, ainsi que les risques pour l'emploi et les conséquences sociales néfastes susceptibles d'en résulter, de manière à définir le rythme et l'ordonnancement des réformes parallèlement à des programmes d'ajustement, particulièrement en formation. Ces considérations mettent en lumière la nécessité de concevoir des politiques budgétaires qui permettent de maximiser l'impact des dépenses en matière de création d'emplois, d'axer les politiques monétaires et financières sur la mobilisation de l'épargne et sur des objectifs d'investissement favorables à l'emploi, et de fonder la politique de taux de change sur la nécessité d'améliorer la compétitivité, particulièrement celle des secteurs d'exportation à forte intensité de main-d'œuvre⁹.

14. L'Afrique a une population active de plus de 368 millions d'hommes et de femmes, soit 11,9 pour cent de la main-d'œuvre totale mondiale. L'agriculture et les activités rurales non agricoles prédominent toujours dans la plupart des économies d'Afrique. Environ 70 pour cent de la population africaine vit dans des régions rurales (où l'agriculture est la principale source de revenus pour 90 pour cent de la population), mais la pauvreté peut difficilement être qualifiée de phénomène uniquement rural, les pauvres des campagnes ayant migré en grand nombre dans les zones urbaines en quête d'un emploi. Un accroissement des revenus ruraux contribuerait sans doute non seulement à améliorer le niveau de vie des paysans pauvres, mais également à favoriser une restructuration de l'économie dans son ensemble. L'agriculture africaine est caractérisée par un faible rendement; en outre, elle est gravement sous-capitalisée, d'où une productivité insuffisante. Il faut donc accroître la productivité et la concurrence, particulièrement dans les domaines de la production, de l'entreposage, de la transformation et de la commercialisation pour le marché intérieur¹⁰. La stratégie d'industrialisation reposant sur l'agriculture adoptée par l'Éthiopie peut être citée en exemple à cet égard¹¹. Il faut également accroître l'investissement public dans l'infrastructure rurale pour alléger les contraintes d'approvisionnement.

⁸ Pour une description de la nature de ce défi, et des différents moyens de le relever, voir BIT: *Mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi en appui au travail décent*, «document de vision» (Genève, 2006).

⁹ Pour une analyse approfondie, voir BIT/CEA: *Employment-friendly macroeconomic policies for Africa* (ébauche, photocopié), 2006; voir aussi CEA: *Meeting the challenge of employment in Africa: An issues paper* (Addis-Abeba, 2006).

¹⁰ CEA: *Rapport économique sur l'Afrique 2005: Relever le défi posé par le chômage et la pauvreté en Afrique* (2005).

¹¹ Voir Plan de développement rapide et durable pour mettre fin à la pauvreté – 2006-2010 (PASDEP).

15. L'économie informelle – qui englobe les travailleurs autonomes, les petites et micro-entreprises ainsi que les travailleurs ayant conclu un accord contractuel informel – représente un pourcentage significatif de l'activité économique en Afrique, tant dans les campagnes que dans les zones urbaines. A cause du manque de données fiables et de définitions comparables, il est difficile de faire des estimations régionales, mais l'on peut affirmer que les trois quarts, environ, des activités des économies urbaines africaines sont de nature informelle. Pas plus d'un travailleur rural et urbain sur dix a un emploi dans l'économie formelle¹². L'amélioration de la productivité et de l'accès aux marchés pour les travailleurs et les producteurs de l'économie informelle est au cœur de bien des initiatives de lutte contre la pauvreté en Afrique. Comme le démontrent des discussions tenues au BIT¹³ et les programmes pilotes exécutés sur le terrain, la promotion du travail décent dans l'économie informelle exige une démarche intégrée qui englobe l'accès aux services et programmes couramment offerts aux entreprises, le respect des droits fondamentaux et une protection sociale, démarche d'autant plus importante que les petites et micro-entreprises sont particulièrement exposées à l'impact du VIH.

1.2.1. S'attaquer au chômage, au sous-emploi et à la pauvreté

16. La pauvreté est un phénomène multidimensionnel. Le chômage et la pauvreté qui en résulte donnent aux gens le sentiment d'être inutiles et exclus de leur famille et de leur collectivité. Cela met en évidence la dimension fondamentale subjective du travail¹⁴. La féminisation de la pauvreté est également préoccupante: tout au long de la vie, de la naissance à la vieillesse, la discrimination à l'égard des femmes contribue non seulement à la féminisation de la pauvreté, mais aussi à la perpétuation de la pauvreté d'une génération à l'autre. Les jeunes femmes font face à des difficultés plus grandes que les jeunes hommes dans leur recherche d'emploi. La transition de l'école au travail est également plus dure pour les jeunes femmes que pour les jeunes hommes¹⁵.

17. Alors que, de 1981 à 2001, le nombre total de personnes vivant dans le monde avec moins de 1 dollar E.-U. par jour est tombé de 1,45 milliard à 1,1 milliard, en grande partie à cause de la croissance économique accélérée de la Chine et d'autres pays d'Asie, en Afrique subsaharienne, en revanche, ce nombre est passé de 164 millions à 314 millions¹⁶, dont environ 155 millions sont des femmes et des hommes en âge de travailler. En Afrique, les travailleurs pauvres sont plus nombreux que dans toute autre région¹⁷. Environ 55 pour cent de tous les travailleurs de l'Afrique subsaharienne ne gagnent toujours pas de quoi vivre, avec leur famille, au-dessus du seuil de pauvreté de 1 dollar E.-U. par jour, et environ

¹² BIT: *Changements dans le monde du travail*, 2006, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

¹³ Conclusions et résolutions sur le travail décent et l'économie informelle de la session de 2002 de la Conférence internationale du Travail.

¹⁴ D. Peccoud (directeur de publication): *Le travail décent. Points de vue philosophiques et spirituels* (BIT, Genève, 2004), pp. 34-39.

¹⁵ BIT: *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003, et BIT: *World Employment Report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction* (Genève, 2004).

¹⁶ Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 2004* (Washington, DC).

¹⁷ Le BIT a défini la notion de «travailleurs pauvres» qui désigne les travailleurs qui ne gagnent pas de quoi vivre, avec leur famille, au-dessus du seuil de pauvreté de 1 dollar E.-U. ou 2 dollars E.-U. par jour. Il y a une très forte probabilité que les travailleurs pauvres soient employés dans l'économie informelle (tandis que l'inverse n'est pas nécessairement vrai – les personnes employées dans l'économie informelle ne sont pas nécessairement des travailleurs pauvres). Pour cette raison, l'estimation du nombre de travailleurs pauvres peut être interprétée comme une première approximation du nombre de personnes travaillant dans l'économie informelle dont les revenus sont très bas. Il importe de noter qu'un travailleur pauvre est désigné comme tel à la seule condition de ne pas gagner de quoi vivre, avec sa famille, au-dessus du seuil de pauvreté. Cela signifie qu'une personne gagnant seulement 50 cents E.-U. par jour ne serait pas considérée comme travailleur pauvre si quelqu'un d'autre dans sa famille gagne assez pour que chaque membre de la famille vive avec plus de 1 dollar E.-U. par jour. A l'inverse, une personne peut gagner, par exemple, 5 dollars E.-U. par jour mais, à supposer que sa famille compte, disons, dix membres (dont neuf ne travaillent pas), chaque membre vivrait avec moins de 1 dollar E.-U. par jour. Cette personne serait donc considérée comme travailleur pauvre. Le fait d'englober toute la famille dans la définition de travailleur pauvre permet de s'assurer qu'une jeune personne riche dans le monde en développement qui vient de commencer à travailler sans rémunération pour acquérir de l'expérience n'est pas considérée comme un travailleur pauvre.

80 pour cent vivent avec moins de 2 dollars E.-U. par jour. Ces chiffres ont très peu changé au cours des dix dernières années¹⁸.

18. Les taux élevés de chômage et de sous-emploi ont mené à l'élaboration de politiques visant à assurer le plein emploi productif et un travail décent pour tous. L'Afrique, dont le taux de pauvreté est le plus élevé au monde, se doit de créer davantage d'emplois, et donc de s'attaquer au fléau de la famine, à la malnutrition et au faible niveau de vie de ses habitants. Le chômage représente l'un des plus grands défis à relever pour le développement du continent. En 2006, le taux de chômage global était estimé à 10,3 pour cent en Afrique et à 9,8 pour cent en Afrique subsaharienne¹⁹. Il était estimé à 12,7 pour cent en Afrique du Nord. Lorsque l'on tient compte du nombre de travailleurs pauvres, la situation de l'emploi est encore plus défavorable. En outre, ces taux globaux ne révèlent pas la répartition inégale du chômage d'un pays et d'une région à l'autre, à l'intérieur de chacun des pays, ni selon le groupe d'âge et le sexe. Ces dernières années, en Afrique, l'augmentation de la population active s'est accélérée, celle-ci atteignant les 9 millions de personnes par an, et cette tendance va se poursuivre puisque 10 millions de personnes supplémentaires en moyenne accéderont annuellement au marché du travail d'ici à 2015. Malgré la reprise économique de ces trois dernières années, seuls 8,6 millions d'emplois sont créés tous les ans, ce qui est insuffisant pour enrayer la hausse du chômage. Pour amener le taux de chômage en Afrique au taux moyen de chômage mondial, à savoir un peu plus de 6 pour cent d'ici à 2015, environ 11 millions d'emplois devraient être créés tous les ans. Pour atteindre cet objectif, il faudrait que la croissance s'accélère et/ou qu'elle crée davantage d'emplois.

19. Bien que les indicateurs macroéconomiques se soient améliorés, la croissance économique ayant repris dans la région, comme le montre la figure 1.1, les économies africaines n'ont pas prospéré à des taux et dans des conditions permettant de générer des emplois productifs et décents (les dernières données et prévisions du FMI révèlent une légère accélération de ces tendances en 2007)²⁰. Simultanément, les pressions démographiques (causées par une fécondité élevée et un exode rural croissant) font grimper le taux de croissance de la population active. Compte tenu des niveaux élevés de pauvreté et du taux de croissance de la population active de 2,5 pour cent, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) estime que, pour réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015, il faut un taux de croissance moyen annuel d'au moins 7 pour cent. Même la hausse du taux de croissance dans les pays africains riches en ressources n'a pas permis de créer suffisamment d'emplois pour les pauvres. Bien des gens dans ces pays, particulièrement les femmes, assurent péniblement leur subsistance par des activités à faible productivité dans des économies rurales et urbaines informelles.

20. Pour réduire l'extrême pauvreté de moitié d'ici à 2015, il faut adopter une stratégie de croissance axée sur l'emploi. Les décideurs aux niveaux international, régional et national se rallient de plus en plus à l'objectif du plein emploi productif et du travail décent comme moyen logique de réduire la pauvreté et l'inégalité²¹. Il est donc primordial que les politiques tiennent davantage compte de l'incapacité des marchés du travail africains de créer davantage d'emplois mieux rémunérés pour les femmes et les hommes, et qu'elles visent à atteindre les objectifs suivants:

- rendre la croissance économique plus favorable aux pauvres et à l'emploi;
- exploiter le potentiel de la mondialisation pour créer des emplois décents;
- transformer les économies rurales en vue de réduire le sous-emploi et la pauvreté;
- s'attaquer au chômage des jeunes; et
- favoriser l'investissement dans le secteur privé en vue de créer plus d'emplois.

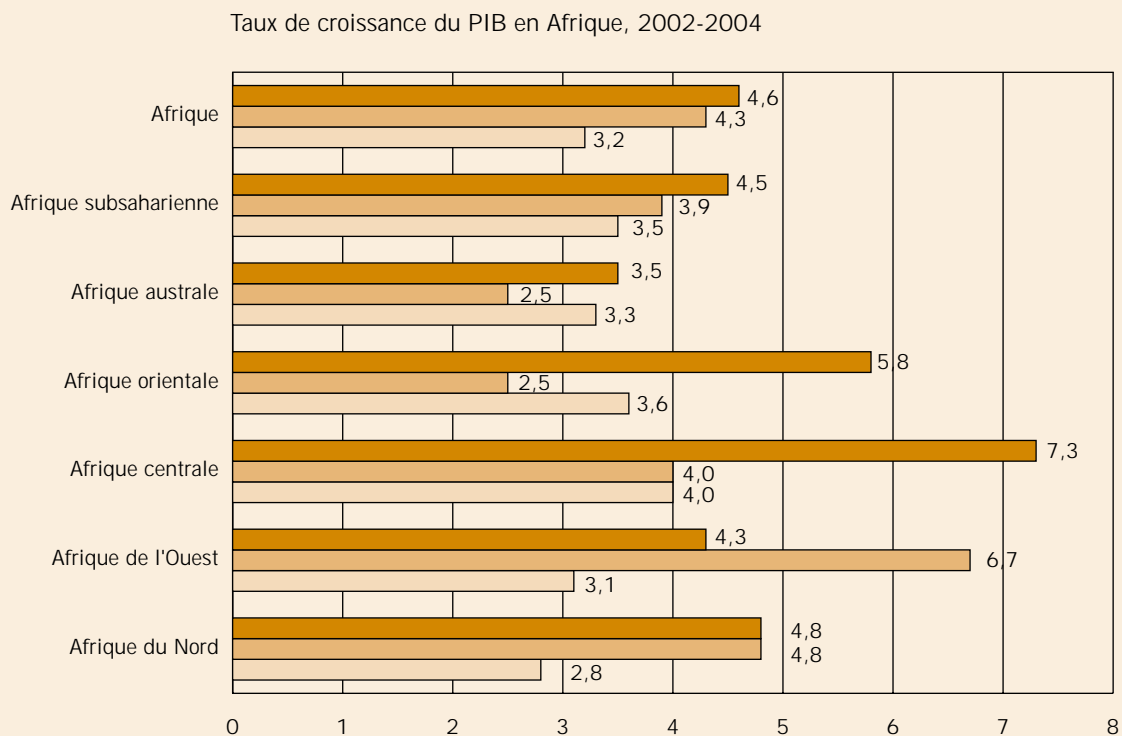
¹⁸ BIT: *Les tendances mondiales de l'emploi*, janv. 2007 (Genève).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ FMI, *op. cit.*

²¹ Voir, par exemple, Déclaration ministérielle adoptée à l'issue du débat de haut niveau du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ECOSOC), Genève, 2006; Déclaration sur le financement de l'emploi et de la réduction de la pauvreté en Afrique adoptée à la Conférence des ministres africains des Finances, de la Planification et du Développement économique, Ouagadougou, mai 2006; Déclaration et plan d'action adoptés au Sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine, Ouagadougou, 2004.

Figure 1.1. Relance des économies africaines



Source: CEA: *Rapport économique sur l'Afrique 2005: Relever le défi posé par le chômage et la pauvreté en Afrique* (Addis-Abeba, 2005).

1.2.2. Le rôle de la protection sociale dans le développement axé sur la réduction de la pauvreté

21. Dans le cadre de la stratégie globale de l'OIT en faveur du travail décent, la protection sociale est un élément déterminant. Sans protection sociale, ni le travail ni le niveau de vie ne sont décents. La protection sociale vise à protéger les travailleurs sur leur lieu de travail, dans l'économie formelle et l'économie informelle, contre les conditions de travail inéquitables, dangereuses et malsaines. Elle vise à garantir l'accès aux services de santé, un revenu minimal pour ceux dont le revenu les place en deçà du seuil de pauvreté, ainsi qu'un soutien aux familles ayant des enfants. Elle remplace le revenu d'emploi perdu pour cause de maladie, de chômage, de maternité, d'invalidité, de perte d'un soutien de famille ou de vieillesse. Tout le monde a besoin de protection sociale, mais certains groupes sont particulièrement vulnérables et défavorisés. En Afrique, les travailleurs migrants et leurs familles, ainsi que les personnes atteintes du VIH/SIDA ou affectées par la maladie, et les travailleurs de l'économie informelle en général constituent une population importante de femmes et d'hommes dont le potentiel de production est considérablement atténué par une protection sociale absente ou insuffisante.

22. Le principal défi à relever pour la protection sociale en Afrique consiste à l'étendre de manière que tous aient accès aux soins de santé et jouissent à tout le moins d'un niveau minimal de sécurité du revenu. C'est seulement ainsi qu'il sera possible de faire du droit à la sécurité sociale, tel qu'il est énoncé à l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, une réalité sur le continent africain. Comme corollaire aux politiques économiques et aux politiques d'emploi, la protection sociale est un instrument puissant au service de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration de la vie de chacun. Il est largement accepté que la protection sociale publique offre des mécanismes permettant d'aider les plus vulnérables à «vivre avec» les risques de l'existence. Cela présuppose des interventions publiques visant à réduire de tels risques: services de soins de santé préventifs; programmes d'éducation et de prévention de base en matière de sécurité et d'hygiène au travail; interventions visant à atténuer les risques, comme des régimes de sécurité sociale pour la santé, la maladie, la maternité, les accidents du

travail, la vieillesse, l'invalidité, le décès, les familles et les enfants; interventions de dernier recours pour aider les individus et les familles à faire face lorsque les programmes de prévention ou d'atténuation ont échoué. Les interventions de dernier recours englobent toutes les formes d'aide sociale prévoyant des prestations conditionnelles en espèces et en nature²².

23. L'accès aux soins de santé est l'un des défis les plus urgents à relever en matière de protection sociale en Afrique. Bien des gens font face à des difficultés majeures pour accéder aux services de santé à cause de restrictions financières. Au Kenya et au Sénégal, une portion de 45 pour cent des dépenses totales en santé est déboursée en versements directs²³. Des dépenses de santé catastrophiques sont l'un des principaux risques liés à la pauvreté pour les individus et leurs familles. Le paiement de soins médicaux et de santé peut plonger des familles dans la pauvreté pendant des années, en les forçant à épuiser leurs économies, à vendre leurs avoirs de production et à s'endetter à long terme²⁴. Les mécanismes d'assurance santé jouent donc un rôle vital en matière d'accès aux services de soins de santé, de protection contre la pauvreté et la vulnérabilité, de préservation ou de récupération des capacités de production. Les conséquences économiques et sociales des maladies comme le VIH, la tuberculose et le paludisme, ainsi que d'autres problèmes de santé, pourraient être atténués grâce à un accès suffisant aux soins de santé. Pour consolider les systèmes de santé, il faudra aussi se préoccuper des travailleurs de la santé, les aider à préserver leur propre santé et leurs droits, et à améliorer leurs conditions de travail et leur rémunération.

24. La proportion et le nombre de personnes plus âgées dans la population augmenteront rapidement dans les années à venir. Bien que l'espérance de vie à la naissance désespérément basse semble indiquer le contraire, la progression du vieillissement est une réalité pour l'ensemble de la population africaine. Une fois atteint l'âge de 40 ans, les Africains peuvent espérer vivre encore 30 ans en moyenne²⁵. L'espérance de vie à partir de l'âge de 40 ans est de moins de 20 ans seulement dans les pays lourdement touchés par le VIH – Botswana, Lesotho et Swaziland. Dans le reste de l'Afrique, à partir de 40 ans, on peut espérer vivre au moins jusqu'à 60 ans, sinon bien au-delà. Les personnes plus âgées constituent un groupe particulièrement vulnérable de la population²⁶. Seule une modeste proportion des 65 ans et plus ont accès à une pension de vieillesse, soit environ 3 pour cent au Burkina Faso, 9 pour cent au Ghana et 10 pour cent au Sénégal²⁷. Alors que la majorité des personnes plus âgées ont toujours été soutenues par leurs familles et collectivités, ces mécanismes de soutien traditionnels sont de plus en plus mis à mal par les effets du VIH/SIDA et d'autres maladies, la migration et le dénuement généralisé. Comme seulement une petite minorité de personnes plus âgées reçoivent une pension de vieillesse en vertu d'un régime de retraite obligatoire, il faut trouver des formes de soutien novatrices.

25. La population en âge de travailler est également mal protégée contre les risques de l'existence. En Afrique subsaharienne, la protection offerte par les régimes de sécurité sociale obligatoires est très limitée et restreinte essentiellement aux travailleurs de l'économie formelle et à leurs familles. Des données préliminaires montrent que, pour les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants, un peu plus de 10 pour cent de la population active économiquement contribue à un régime de retraite au Ghana et en Zambie, et un peu plus de 5 pour cent au Sénégal²⁸. Ces chiffres reflètent le fait que seule une petite minorité de travailleurs sont dans l'économie formelle, tandis que la plupart des travailleurs de l'économie informelle ne sont pas couverts.

²² Voir BIT: *Social security for all: Investing in global social and economic development: A consultation*, Issues in social protection series, document de travail n° 16 (Genève, 2006); BIT: *Sécurité sociale: un nouveau consensus* (Genève, BIT, 2001).

²³ X. Scheil-Adlung et coll.: *What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries* (Genève et Paris, BIT, OCDE et OMS, 2006), http://www.who.int/health_financing/DP06.2.pdf.

²⁴ S. Dercon et J. Hoddinott: «Health, shocks and poverty persistence», dans Stefan Dercon (dir.): *Insurance Against Poverty* (Oxford, Oxford University Press, 2005), pp. 124-136.

²⁵ Calcul basé sur les Projections démographiques mondiales de l'ONU, révision 2004 (New York, 2005), projections pour 2005-2010.

²⁶ A. Barrientos et coll.: «Old age poverty in developing countries: Contributions and dependence in later life», *World Development* (Elsevier, 2003), vol. 31, n° 3, pp. 555-570.

²⁷ Résultats préliminaires de l'Enquête sur la sécurité sociale du BIT. En raison de problèmes de disponibilité des données, les taux de couverture peuvent être légèrement sous-évalués.

²⁸ *Ibid.*

26. Les différences entre les hommes et les femmes relativement aux tendances de l'emploi se reflètent également dans la couverture offerte par les régimes de sécurité sociale obligatoires. Environ 15 pour cent de la population active masculine économiquement active est couverte au Ghana et en Zambie, et 8,1 pour cent au Sénégal; mais seulement 7 pour cent de la population féminine économiquement active est protégée au Ghana, 5 pour cent en Zambie et 2 pour cent au Sénégal²⁹.

27. Pour étendre la couverture des régimes de sécurité sociale, il faut relever plusieurs défis. Sous l'angle économique, il y a la productivité limitée, la persistance d'un taux d'inflation élevé, le taux d'emploi élevé et croissant dans l'économie informelle, et la distribution asymétrique des revenus. Sous l'angle sociodémographique, il y a la faible espérance de vie, le taux de natalité élevé, les inégalités entre zones urbaines et zones rurales, les effets de la migration, tant d'un pays à l'autre qu'à l'intérieur de chacun, ainsi que l'évolution des structures familiales et communautaires. Les gouvernements ont des capacités limitées pour faire face à ces défis, vu l'insuffisance de la gouvernance et des structures administratives. Les recettes publiques sont souvent plutôt minces, l'assiette fiscale étant modeste et les régimes fiscaux inéquitables³⁰.

28. Les régimes de sécurité sociale existants ne suffisent pas à relever le défi de l'extension de la couverture à la majorité de la population. Ces régimes, souvent établis dans les années soixante, visaient à couvrir les secteurs public et privé formels, et non l'économie informelle. En outre, l'environnement politique, économique et administratif dans lequel ces régimes ont été élaborés a eu des conséquences pour leur efficacité, leur efficience et leur gouvernance qui n'ont pas encore été éliminées.

29. Dans ce contexte, les régimes de sécurité sociale tendent à être caractérisés par la fragmentation et l'absence de vision claire à l'appui de leur extension au profit de groupes encore non couverts de la population. Les besoins en matière de sécurité sociale sont grands en Afrique, mais sont d'autant plus difficiles à satisfaire, même partiellement, à cause de facteurs comme l'emploi limité dans l'économie formelle, le taux d'inflation élevé et l'impact du VIH/SIDA. La faible productivité contribue à limiter la marge de manœuvre budgétaire requise, et les mécanismes de gouvernance insuffisants posent des défis de taille en matière d'efficience dans la prestation de services et l'administration. Simultanément, les problèmes de gouvernance et d'administration existant dans certains régimes de sécurité sociale sapent la confiance et l'appui du public en faveur de la sécurité sociale. La couverture des populations cibles est souvent étroite, laissant les plus vulnérables, particulièrement ceux des régions rurales, sans aucune forme de protection sociale. D'où une capacité très limitée de fournir une protection sociale suffisante. Les niveaux élevés de chômage et de sous-emploi, ainsi que l'insuffisance des normes existantes en matière de travail et de sécurité sociale, nuisent à la protection sociale dans bien des pays³¹. Certains gouvernements, partenaires sociaux et autres parties concernées dans les pays d'Afrique ont intensifié leurs efforts en vue d'améliorer la protection sociale. Dans les pays comme le Sénégal et la République-Unie de Tanzanie, la protection sociale joue un rôle important dans les stratégies de réduction de la pauvreté de deuxième ou troisième génération et dans les politiques connexes. Néanmoins, de gros efforts s'imposent pour venir à bout des obstacles à l'extension de la protection sociale dans le cadre d'une stratégie du travail décent.

1.2.3. L'exclusion sociale et les effets du VIH/SIDA

30. L'Afrique subsaharienne représente un peu plus de 10 pour cent de la population mondiale, mais plus de 60 pour cent de toutes les personnes atteintes du VIH dans le monde y vivent, soit près de 26 millions. En 2005, environ 3,2 millions de personnes vivant dans la région ont été infectées, tandis que 2,4 millions d'adultes et d'enfants sont morts du SIDA. Plus de 90 pour cent des personnes atteintes du VIH sont des adultes dans la fleur de l'âge. Dans bien des pays, le SIDA a réduit à néant des décennies de progrès en matière de développement, notamment une espérance de vie plus longue, et des gains en santé et en éducation. L'espérance de vie moyenne en Afrique subsaharienne est aujourd'hui de 47 ans. Sans le SIDA, elle serait de 62 ans. Le VIH/SIDA est à la fois une cause et un effet de la pauvreté, tout

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Voir BIT: *Social security for all, op. cit.*

³¹ *Ibid.*

comme le VIH/SIDA et la pauvreté dictent et sont dictés par les inégalités entre les sexes. Cette maladie touche les groupes les plus vulnérables de la société, aggrave le problème du travail des enfants, et alimente la stigmatisation et la discrimination. Par ses effets sur la population active, les ménages et les entreprises, le VIH/SIDA peut freiner de façon significative la croissance économique et le développement. Le VIH/SIDA alourdit le bilan des problèmes de santé et des décès causés par le paludisme et d'autres maladies, dont une résurgence de la tuberculose, ce qui exerce une pression énorme sur le secteur de la santé.

31. Les effets sur les ménages peuvent être très graves. Bien des familles perdent leur soutien économique. Dans d'autres cas, ceux qui gagnent le revenu familial sont forcés de rester à la maison pour prendre soin de parents malades du SIDA. Bon nombre de ceux qui meurent ont un partenaire qui est également infecté et en mal de soins. Les deux conjoints laissent derrière eux des enfants en deuil qui luttent pour survivre par leurs propres moyens. A mesure que l'épidémie se propage, la demande de soins augmente pour les séropositifs, tout comme le nombre des travailleurs de la santé infectés. Les écoles sont aussi lourdement touchées. Des niveaux d'infection élevés sont également enregistrés chez les enseignants. C'est là une préoccupation majeure car les écoles jouent un rôle vital dans l'atténuation de l'impact de la maladie, par l'éducation et le soutien. La stigmatisation est une cause et un effet du mystère entretenu au sujet du SIDA et du déni de cette maladie en Afrique. On accorde davantage d'attention au SIDA en tant que cause de stigmatisation, mais la tuberculose est aussi une maladie stigmatisante, à la fois en soi et en association avec le SIDA. La peur de la stigmatisation limite l'efficacité des programmes de dépistage du VIH parce que les gens craignent les manquements à l'obligation de confidentialité ou les commérages au sujet de leur état. Il en résulte des retards dans le traitement qui sapent les efforts de prévention.

32. Il est maintenant bien établi que le problème du VIH/SIDA a des répercussions en matière de développement et de travail. L'épidémie a jeté un nouvel éclairage sur les connexions entre le monde du travail et la sécurité socio-économique. L'impact du SIDA sur les revenus et les dépenses des ménages est aggravé par les pertes enregistrées dans la population active et la baisse de la productivité du travail, de l'efficacité et de la compétitivité des entreprises. L'épidémie alourdit les coûts directs à la charge des entreprises – frais médicaux, prestations d'invalidité, de décès et de survivants – ou le coût en assurance de ces risques. Dans les petites et moyennes entreprises, les travailleurs et les employeurs assument ces coûts directement. Autre préoccupation: les répercussions à long terme sur les ressources humaines du fait de l'érosion des compétences, tant dans les domaines techniques qu'en gestion. L'un des effets durables les plus significatifs du VIH/SIDA est la rupture du transfert des compétences d'une génération à l'autre³². La perte de travailleurs et de gestionnaires qualifiés dans le secteur public compromet la capacité des nations de fournir, et à plus forte raison de développer, des biens et services essentiels³³.

33. Neuf sur dix enfants et adolescents de moins de 15 ans atteints du VIH vivent en Afrique subsaharienne. Pas moins de 12 millions sur les 15 millions d'orphelins du SIDA enregistrés en 2005 vivaient en Afrique subsaharienne. L'ONUSIDA estime que leur nombre pourrait atteindre les 20 millions d'ici à 2010. Il est clair que de plus en plus d'enfants des familles atteintes du SIDA sont privés d'école, particulièrement les filles. La Banque mondiale prévoit que, du fait du VIH/SIDA, d'ici à 2010 le nombre d'élèves des écoles secondaires aura chuté de 24 pour cent au Zimbabwe, de 14 pour cent au Kenya et de 12 pour cent en Ouganda. La recrudescence du travail des enfants est une autre conséquence grave, bon nombre d'enfants étant forcés de travailler pour compléter le revenu familial ou simplement pour survivre. En tant que chefs de famille, ils doivent subvenir à leurs propres besoins et, souvent, à ceux de leurs frères et sœurs plus jeunes.

34. La stigmatisation et la discrimination dont sont victimes les personnes séropositives ou vivant dans des foyers affectés par le VIH/SIDA sont particulièrement préoccupantes. La discrimination fondée sur le statut VIH réel ou supposé viole les droits fondamentaux de l'homme et constitue un obstacle à la divulgation et à la prévention efficace du VIH. La peur de la stigmatisation et de la discrimination dissuade de se prévaloir des services comme le dépistage et le traitement volontaire, même lorsqu'ils

³² D. Cohen: *Human capital and the HIV epidemic in sub-Saharan Africa*, document de travail ILO/AIDS 2 (BIT, Genève, 2002).

³³ I. Coulibaly: *The impact of HIV/AIDS on the labour force in sub-Saharan Africa: A preliminary assessment*, Recherche et analyse politique n° 3 (ILO/AIDS, 2005).

sont gratuits. La discrimination par les employeurs se manifeste par le dépistage avant emploi, le refus d'accorder une formation ou de l'avancement à un employé séropositif, et la réaffectation ou le renvoi d'un travailleur séropositif quelle que soit sa capacité de travail. Les travailleurs peuvent également stigmatiser et éviter des collègues séropositifs ou perçus comme tels. Ces formes de discrimination violent les principes du Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail et posent un défi de taille pour la réussite des politiques et des programmes sur le VIH en milieu de travail³⁴. Pour créer un environnement favorable, il faut non seulement adopter et appliquer des lois et inscrire des droits dans les politiques en milieu de travail, mais également sensibiliser pour faire changer les attitudes et atténuer les craintes.

35. Les femmes et les filles représentent une proportion croissante des personnes touchées par le VIH. Les trois quarts de toutes les femmes et adolescentes séropositives âgées de 15 ans et plus vivent en Afrique subsaharienne. L'inégalité des sexes dans le monde du travail (qui se manifeste par la ségrégation des emplois, des salaires moins élevés et des conditions de travail insatisfaisantes) est à la fois une cause et un effet du statut social et économique inférieur des femmes dans la société en général; elle est pour beaucoup dans la vulnérabilité des femmes. Les femmes – y compris les femmes mariées – peuvent difficilement exiger des pratiques sexuelles sans risque, et nombre d'entre elles doivent consentir des faveurs sexuelles pour pouvoir se nourrir, se loger ou satisfaire à d'autres besoins essentiels. Des études révèlent que non seulement la violence infligée aux femmes accroît leur risque d'infection au VIH, mais que les femmes séropositives sont également plus susceptibles d'être victimes de violence ou de menaces de violence de la part de leurs partenaires ou de leurs familles. L'accès à des possibilités de travail décent et à un revenu assuré est l'un des meilleurs moyens d'habiliter les femmes à se protéger contre l'infection au VIH et à en contenir la propagation dans les foyers.

36. Pour protéger les femmes contre la violence et l'exploitation sexuelles, il faut leur fournir un soutien de revenu, un accès à l'éducation et à la formation, une protection juridique et des prestations en espèces au besoin, pour qu'elles ne soient pas obligées de vendre leurs faveurs pour pouvoir se nourrir, se loger et satisfaire à d'autres besoins essentiels pour elles-mêmes et leurs enfants. D'autres mesures de prévention de la transmission du VIH, dont des campagnes d'information, devraient être conçues pour atteindre les femmes et les enfants. Il faut remédier aux problèmes touchant les femmes séropositives ou qui sont très exposées au risque d'infection au VIH, dont le risque de violence familiale, les barrières aux soins et aux traitements, l'abandon par les familles, les droits limités en matière d'héritage, sans oublier les responsabilités familiales souvent lourdes qui leur incombent, particulièrement lorsqu'elles doivent s'occuper d'enfants ou de parents âgés. L'accès aux soins de santé liés au VIH, la prophylaxie post-exposition pour les victimes de viol et le traitement pour la prévention de la transmission mère-enfant sont également d'une importance vitale à cet égard.

1.3. *La nécessité de définir de nouvelles approches: le renforcement de la gouvernance dans le monde du travail*

37. La tendance vers la libéralisation politique et la démocratisation en Afrique et l'appui à des initiatives axées sur la bonne gouvernance, comme au sein de l'Union africaine et du NEPAD, sont des indices démontrant que l'Afrique est en train de repenser ses modes de gestion du développement. Le Mécanisme d'évaluation intra-africaine est une initiative particulièrement importante en matière de gouvernance. Ce mécanisme introduit l'analyse de la performance africaine par les Africains, ces derniers prenant la responsabilité de se surveiller eux-mêmes, à leurs propres conditions et de leur propre initiative.

38. Malgré ces progrès, bien des pays africains ont encore des défis à relever en matière de gouvernance politique. Le processus démocratique est souvent fragile et à peine institutionnalisé. *Le Rapport sur la gouvernance en Afrique 2005* inventorie un certain nombre de domaines d'action prioritaires pour l'instauration d'Etats capables et responsables, soit: renforcer la capacité des parlements de s'acquitter

³⁴ O. Dupper: «Protecting the rights of people living with HIV/AIDS: A South African case study» (2003), dans *ILO/UNAIDS: People at work: Addressing stigma and discrimination*, Réunion de l'ONUSIDA et de l'OIT sur le SIDA et le monde du travail en Amérique latine et dans les Caraïbes, Brasília, 2006.

de leurs fonctions de base; approfondir les réformes légales et judiciaires; améliorer la prestation des services publics; éliminer les goulots d'étranglement nuisant à l'entreprise privée; exploiter le potentiel des technologies de l'information et des communications; promouvoir les médias crédibles et responsables; et maximiser la contribution des modes de gouvernance traditionnels.

39. Plusieurs pays de la région émergent de longues périodes de conflit, avec les défis que cela implique pour rétablir, non seulement la sécurité des personnes et des familles, la dignité de chacun et les relations humaines, mais également la capacité de production, après la destruction de l'infrastructure sociale et économique. Les conflits armés amoindrissent les avoirs de production, détruisent les lieux de travail et affaiblissent les marchés du travail. Redonner du travail aux femmes et aux hommes dans des conditions assurant le respect de leurs droits humains fondamentaux est un grand pas en avant dans le processus de rétablissement et de reconstruction de l'infrastructure matérielle, mais aussi sociale.

1.3.1. Le rôle des normes internationales du travail

40. L'approche normative adoptée par l'OIT contribue à la bonne gouvernance à plusieurs égards. L'application de normes internationales du travail, particulièrement celles qui concernent la liberté d'association et la non-discrimination, a un impact direct sur la contribution et la participation aux processus politiques et économiques. Le tripartisme et les mécanismes de consultation associés au dialogue social contribuent également à la création d'une nouvelle culture caractérisée par la transparence, la prise de décision démocratique et le respect mutuel entre les partenaires sociaux.

41. Les défis de la mondialisation rendent les normes internationales du travail plus pertinentes que jamais. Les éléments les plus fondamentaux de la primauté du droit dans une économie de marché, comme le respect des contrats et la reconnaissance des titres de propriété, sont souvent inaccessibles aux salariés, aux travailleurs autonomes ou aux petites et micro-entreprises d'un secteur économique informel énorme et en plein essor. Le respect des normes internationales du travail étant vital pour garantir un travail décent pour tous, l'OIT doit prendre en Afrique l'engagement majeur d'aider ses mandants à s'attaquer à la question souvent négligée de la gouvernance du marché du travail.

42. Les principes et les droits au travail constituent les règles de base et le cadre du développement. Sur la question de savoir comment maintenir le progrès social au rythme de la croissance économique, «la garantie des principes et des droits fondamentaux au travail revêt une importance et une signification particulières en donnant aux intéressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils contribuent à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain»³⁵.

43. La ratification d'une convention de l'OIT est un engagement national envers les autres Etats Membres, étayé par un système de supervision internationale. En outre, c'est une promesse faite aux citoyens d'un pays d'utiliser un critère d'équité internationale comme guide pour la gouvernance nationale du marché du travail. Un certain nombre de conventions de l'OIT ont été jugées particulièrement importantes au Sommet mondial pour le développement social. Par la suite, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail adoptée à la Conférence internationale du Travail de 1998 a prescrit à tous les Etats Membres de l'OIT l'obligation de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, à savoir:

- la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;
- l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire;
- l'abolition effective du travail des enfants; et
- l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

44. Le fait que l'Afrique soit bien engagée sur la voie de la ratification universelle des huit conventions de l'OIT sur les droits fondamentaux de l'homme témoigne de la volonté de la région de promouvoir, respecter et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail. Comme le montre la figure 1.2, pour

³⁵ Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée lors de la 86^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, juin 1998.

Figure 1.2. Ratification des conventions fondamentales en Afrique

Nombre de pays africains ayant ratifié les conventions sur les droits fondamentaux de l'homme

Catégorie	Convention	Nombre de ratifications (sur 53)
Liberté d'association et négociation collective	C. 87: Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948	48
	C. 98: Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949	52
Elimination du travail forcé et obligatoire	C. 29: Convention sur le travail forcé, 1930	53
	C. 105: Convention sur l'abolition du travail forcé, 1957	52
Elimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession	C. 100: Convention sur l'égalité de rémunération, 1951	50
	C. 111: Convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958	53
Abolition du travail des enfants	C. 138: Convention sur l'âge minimum, 1973	46
	C. 182: Convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999	49

Source: BIT, (Genève, février 2007).

les 53 Etats Membres, les ratifications vont de 46 pour la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, à 53 pour la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. Le rythme des ratifications est particulièrement impressionnant ces dernières années en ce qui a trait aux deux conventions sur le travail des enfants. Toutefois, le défi de taille à relever est de traduire les engagements pris sous la forme de protections et garanties effectives, et d'une application en bonne et due forme des dispositions pertinentes.

45. Ainsi, bien qu'il y ait une volonté de respecter les droits fondamentaux et les droits au travail, l'application effective de ces droits laisse encore à désirer. Cela est dû à plusieurs facteurs: législation incomplète et désuète; défaut d'application effective par les inspections du travail et les tribunaux du travail; augmentation du nombre de travailleurs dans l'économie informelle; capacité limitée des syndicats et des organisations d'employeurs de s'engager dans la défense des droits, le dialogue et la formulation de politiques.

1.3.2. Tripartisme, droit du travail et dialogue social

46. Comme de plus en plus de pays africains organisent des élections qui sont jugées compétitives, libres et équitables, des initiatives sont également en cours dans divers pays de la région en vue de revitaliser ou de créer des institutions de dialogue social efficaces. Il reste beaucoup à faire, mais les mesures visant à mettre en place des mécanismes efficaces de prévention et de résolution des conflits, ainsi que des institutions de dialogue social favorisant la participation des partenaires tripartites aux processus décisionnels nationaux, sont bien avancées et pourraient former l'un des fondements de l'amélioration de la gouvernance. Plusieurs conventions de l'OIT sont particulièrement pertinentes dans la région, dont la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, et la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981.

47. Malgré certains progrès encourageants, l'insuffisance des ressources institutionnelles et humaines des partenaires tripartites constitue un obstacle majeur pour la prévention et le règlement des conflits de travail. Néanmoins, leur présence demeure significative dans un certain nombre de secteurs. En Afrique, les fédérations de syndicats sont encore considérées comme une menace politique par les gouvernements et sont exclues des processus de dialogue social, au lieu d'être traitées comme des partenaires valables. Pour préparer l'avenir et surmonter les obstacles auxquels font face les syndicats, il importe de s'attacher à renforcer la capacité de négocier des conventions collectives, d'analyser l'information sur les marchés du travail, de mieux connaître les normes internationales du travail et les lois nationales sur le travail, d'appliquer les procédures de prévention et de règlement des différends, et de s'appuyer sur les données socio-économiques pour améliorer les compétences requises en matière de négociation collective. Les organisations d'employeurs indépendantes, elles aussi, doivent renforcer leur capacité d'énoncer les intentions légitimes des entreprises, grandes et petites. Toutefois, surtout dans les pays aux systèmes économique et politique stables, elles sont souvent efficaces pour ce qui est d'amorcer le dialogue social et de fournir des services à leurs membres.

48. Le rôle important que l'administration du travail est amené à jouer à l'appui du développement est malheureusement souvent négligé. Dans certains pays, il n'existe pas de tribunaux du travail spécialisés, et les conflits de travail sont renvoyés devant les tribunaux civils ordinaires; les jugements s'en trouvent souvent reportés et l'environnement industriel indûment perturbé. Qui plus est, les juges et les employés des tribunaux civils nommés n'ont pas les mêmes compétences que les juges du travail spécialisés en matière de normes internationales et nationales du travail. Même dans les pays où les tribunaux du travail existent, ils sont souvent surchargés de cas sans importance qui auraient pu être réglés plus tôt par les mécanismes de relations professionnelles.

49. Le dialogue social a également un rôle important à jouer aux niveaux sous-régional et continental. Le défi à relever pour les mandants tripartites africains est d'explorer à fond la possibilité de travailler avec les communautés économiques régionales à la promotion du dialogue social et au renforcement des dimensions sociales de l'engagement de l'Afrique dans l'économie mondiale. Un pas dans cette direction a déjà été fait dans le cadre de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

50. Pour renforcer la gouvernance démocratique, le principal défi à relever est de mobiliser toutes les parties intéressées dans les processus décisionnels nationaux et dans la gestion des politiques du travail. Les consultations tripartites devraient être élargies pour inclure en définitive toute la gamme des politiques du travail, de l'emploi et de la gestion macroéconomique.

2. Faire du travail décent une réalité en Afrique

2.1. Un cadre d'action international

51. L'Agenda du travail décent offre un cadre intégré pour encourager les changements institutionnels. Il se veut un outil de défense d'un ensemble de valeurs universelles, tout en tenant compte de la situation propre à chaque pays. Pour que le potentiel de la mondialisation soit maîtrisé et profite à tous, il faut une base d'engagements communs et des stratégies de développement qui répondent aux priorités des pays. Le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (2004)³⁶ a montré que, dans le monde entier, les gens jugeaient la mondialisation selon qu'ils y voyaient ou pas une contribution à la réalisation de l'objectif d'un travail décent. En se concentrant sur le monde du travail, l'OIT tient compte de la réalité selon laquelle, partout, des femmes et des hommes doivent gagner leur vie pour pouvoir, avec leurs familles, jouir de la liberté au sens large.

52. Pour la plupart des gens et de leurs familles, le principal moyen de s'extraire de la pauvreté et de limiter les risques de tomber dans la pauvreté réside dans un travail décent et productif. Le travail décent résume les aspirations qu'ont les gens ordinaires dans leur vie professionnelle. Il suppose un emploi productif, qui apporte un juste revenu, la sécurité au travail et une protection sociale pour les familles, de meilleures perspectives d'épanouissement personnel et d'intégration sociale, la liberté, pour les travailleurs, d'exprimer leurs préoccupations, de s'organiser et de participer aux décisions qui influent sur leur existence, ainsi que l'égalité des chances et de traitement pour tous, hommes et femmes.

53. Depuis que les neuvième et dixième Réunions régionales africaines de l'OIT (Abidjan, décembre 1999 et Addis-Abeba, décembre 2003) ont mis en lumière l'importance du travail décent pour l'Afrique, le principe du travail décent est affirmé haut et fort dans toute la région en tant que thème unificateur qui guide les politiques nationales en plus d'encadrer l'interaction du continent avec des organismes mondiaux et avec les processus d'intégration économique internationale.

54. Grâce à l'engagement manifesté par ses mandants tripartites, l'OIT a réussi à convaincre la communauté internationale de réorienter les politiques de développement vers l'objectif du travail décent pour tous. Il en est résulté un consensus sur le fait que le plein emploi productif et la possibilité d'avoir un travail productif et décent constituent les clés d'une réduction de la pauvreté. L'alignement des priorités du cadre de développement international sur celles de l'Afrique autour de l'objectif du «travail décent pour tous» marque un tournant politique important et ouvre d'intéressantes perspectives afin que l'Afrique puisse définir sa propre vision du progrès et contribuer à l'élaboration de nouvelles stratégies pour une réduction de la pauvreté par une croissance créatrice d'emplois.

55. L'idée du travail décent a d'abord résulté d'un accord au sein de l'OIT quant à la meilleure façon de tenir son rôle au XXI^e siècle et de revitaliser sa capacité de préconiser des politiques et de fournir des services techniques à ses mandants, pour devenir ensuite un objectif international aujourd'hui reconnu et approuvé par l'ensemble du système multilatéral. Cette convergence de vues globale en faveur du travail décent est corroborée par plusieurs documents, accords et déclarations récents. Le paragraphe 47 du document final du Sommet mondial de 2005, adopté par la Réunion plénière de la 60^e Assemblée générale des Nations Unies, fait «du plein emploi et de la possibilité pour chacun de trouver un travail productif et acceptable les objectifs fondamentaux de nos politiques nationales et internationales en la matière et de nos stratégies nationales de développement, y compris celles qui visent à réduire la pauvreté, dans le cadre de nos efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement».

56. En juillet 2006, le débat de haut niveau du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) a adopté une déclaration de grande ampleur, à savoir la déclaration ministérielle sur la création d'emplois et le travail décent pour tous, qui dit que la concrétisation de ce principe contribuerait aux efforts déployés par les Nations Unies et le système multilatéral pour créer des emplois, limiter la pauvreté et redonner espoir, au cours de la prochaine décennie, au 1,4 milliard de travailleurs pauvres dénombrés dans le monde. Cette déclaration va dans le sens des actions menées pour faire du travail

³⁶ Commission sur la dimension sociale de la mondialisation: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous* (Genève, BIT, 2004).

décent un objectif mondial et une réalité à l'échelle nationale. Elle est d'autant plus importante que l'ECOSOC coordonne les travaux des 14 institutions des Nations Unies, des dix commissions fonctionnelles et des cinq commissions régionales³⁷.

57. Le rôle central du travail décent en tant que nouveau vecteur de développement pour le continent a été souligné par plusieurs organismes de premier plan et lors de plusieurs manifestations, notamment en Afrique. Les chefs d'Etat et de gouvernement participant au Sommet extraordinaire de l'Union africaine (UA) sur l'emploi et la réduction de la pauvreté en Afrique (Ouagadougou, septembre 2004) ont souscrit à une écrasante majorité à l'Agenda du travail décent. Le Sommet a adopté une déclaration, un plan d'action et un mécanisme de suivi, qui engagent les Etats membres à placer l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales. L'objectif premier du plan d'action «est d'inverser la tendance actuelle de la pauvreté, du chômage et du sous-emploi généralisés sur le continent, et d'améliorer de manière tangible les conditions d'existence des populations et de leurs familles aux niveaux national et communautaire en Afrique». Le Sommet de l'UA a bénéficié des contributions du Forum des partenaires sociaux d'Afrique (Ouagadougou, 3-4 septembre 2004), qui a appelé les chefs d'Etat et de gouvernement africains à faire du travail décent, tel qu'il a été défini par l'OIT, un objectif mondial et africain, et à le placer au centre des politiques socio-économiques de l'Afrique.

58. Dans ce contexte, les Etats membres ont pris l'engagement de donner plus de pouvoir aux personnes pauvres et vulnérables, notamment dans les campagnes et dans l'économie informelle des villes, ainsi qu'aux chômeurs et aux personnes sous-employées, en renforçant leurs capacités par divers moyens – accès à l'éducation, formation professionnelle, qualifiante ou de reconversion, accès aux ressources financières, en particulier au microcrédit, à la terre, aux infrastructures, aux marchés, à la technologie et aux services – afin de les intégrer pour de bon au marché du travail. Le Sommet a exhorté les institutions des Nations Unies ainsi que les institutions financières internationales et régionales à mieux harmoniser leurs politiques et à accroître leur soutien à la création d'emplois dans le cadre des politiques de développement nationales et autres. Les mécanismes de suivi du Sommet de Ouagadougou ont désigné les Etats membres et les communautés économiques régionales comme les principaux acteurs de la mise en œuvre des recommandations.

59. Depuis le Sommet de Ouagadougou, le principe du travail décent a reçu le soutien de plusieurs organismes africains, dont la Commission économique pour l'Afrique (CEA-ONU) et les communautés économiques régionales (CER). Dans son rapport de mars 2005, la Commission pour l'Afrique («Commission Blair») a également reconnu que la création d'emplois en Afrique exigera non seulement une accélération de la croissance économique mais aussi une action plus directe, et elle a appelé à une approche intégrée des stratégies de l'emploi en Afrique. Le rapport évoque, entre autres moyens de réduire la pauvreté, la nécessité d'orienter les investissements sectoriels vers la création d'emplois. Sous le titre «Promotion de l'emploi», il indique que «ces questions nécessitent une approche intégrée des stratégies d'emploi en Afrique, en accordant une importance égale aux quatre domaines prioritaires suivants: l'esprit d'entreprise, l'employabilité, l'égalité des chances et la création d'emplois, que l'OIT et l'UA ont fait ressortir en 2004 au Sommet du Burkina Faso sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté»³⁸.

60. La Déclaration ministérielle de la Conférence des ministres africains des Finances, de la Planification et du Développement économique (Abuja, 2005) a souligné la nécessité «d'élaborer des stratégies pour créer des emplois productifs et décents destinés aux hommes, aux femmes et aux jeunes d'Afrique, ainsi que de traiter expressément les questions de création d'emplois dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté». A leur conférence de 2006 sur le thème «Relever le défi de l'emploi et de la pauvreté en Afrique» (Ouagadougou, 2006), les ministres ont insisté sur l'engagement de l'Afrique en matière de travail décent. Le paragraphe 11 de la déclaration adoptée dit ceci: «Etant donné l'importance que revêtent les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) en tant que cadre pour l'allocation des ressources budgétaires nationales et l'aide publique au développement, nous reconnaissons la nécessité d'aligner les divers processus en vue de la réalisation des objectifs économiques et sociaux dans nos

³⁷ Déclaration ministérielle sur la création d'emplois et le travail décent pour tous, adoptée en juillet 2006 par le Segment de haut niveau et reproduite dans le document du Conseil d'administration GB.297/WP/SDG/1, 297^e session, Genève, nov. 2006.

³⁸ Commission pour l'Afrique: *Our Common Interest* ([Londres], 2005), voir <http://www.commissionforafrica.org/>.

Encadré 2.1 Déclaration sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté adoptée lors de la troisième session extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine (Ouagadougou, septembre 2004)

NOUS, chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine, réunis en la troisième session extraordinaire de notre conférence à Ouagadougou (Burkina Faso) les 8 et 9 septembre 2004, ...

NOUS ENGAGEONS À:

...

PLACER la création d'emplois au centre des objectifs de nos politiques économiques et sociales aux niveaux national, régional et continental en vue de la réduction durable de la pauvreté et de l'amélioration des conditions de vie de nos populations;

SOUTENIR les efforts continus que déploient nos gouvernements, partenaires sociaux et autres organisations de la société civile en vue de promouvoir l'agenda pour le développement du travail décent de l'Organisation internationale du Travail (OIT) par la réalisation des objectifs stratégiques suivants: i) promouvoir et mettre en œuvre les normes internationales de travail, les principes et droits fondamentaux au travail; ii) créer davantage d'opportunités d'emploi et de revenu décents pour les femmes et les hommes; iii) améliorer la couverture et l'efficacité de la protection sociale pour tous; et iv) renforcer le tripartisme et le dialogue social.

Source: Union africaine (2004).

pays, en particulier les OMD. Nous notons également la nécessité de considérer l'emploi décent comme un objectif lors de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des SRP de deuxième génération». Les ministres ont en outre recommandé «que la CEA mette en place, en collaboration avec l'OIT et les institutions régionales africaines, un forum régional pour l'emploi rassemblant des experts techniques et politiques pour aider les Etats membres à renforcer leurs capacités et pour faciliter l'apprentissage et le partage des expériences entre les pays».

61. Le rapport économique 2005 de la CEA-ONU fait ressortir un soutien important des analystes au travail décent en tant que stratégie de développement en Afrique, sous le titre «Assurer un emploi décent aux Africains pauvres». On peut y lire: «Un emploi décent renforce le lien entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté globale. Les conditions préalables à la création d'emplois décents sont notamment la transformation des économies africaines, où le secteur agricole traditionnel à faible productivité doit céder la place à un secteur agricole et à un secteur agroalimentaire à forte valeur ajoutée et à forte intensité de main-d'œuvre et aux activités industrielles et de services en expansion, de façon à tirer parti des possibilités offertes par la mondialisation. Il faut donc que les responsables politiques fassent preuve de détermination dans la gestion de ces économies et accordent la priorité à la création d'emplois dans les programmes nationaux de développement, notamment les stratégies de réduction de la pauvreté».

62. La septième Réunion régionale européenne de l'OIT (Budapest, 2005), la seizième Réunion régionale américaine de l'OIT (Brasília, 2006) et la quatorzième Réunion régionale asiatique de l'OIT (Busan, 2006) ont apporté un égal soutien au principe du travail décent. La réunion des Amériques et celle de l'Asie ont toutes les deux adopté des conclusions qui ont ouvert la voie à des «décennies du travail décent», avec des recommandations sur les façons de procurer un emploi productif et décent aux habitants de ces régions.

63. En mai 2006, la Commission européenne a adopté une communication intitulée *Promouvoir un travail décent pour tous: la contribution de l'Union à la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent dans le monde*. Y sont proposées des mesures concrètes pour que l'Union européenne et ses Etats membres contribuent à la mise en application de l'Agenda du travail décent. Plus récemment, lors de la réunion du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (Bruxelles, les 30 novembre et 1^{er} décembre 2006), les «conclusions sur un travail décent pour tous» ont été adoptées. Entre autres choses, un soutien est apporté à «l'initiative de l'OIT concernant les programmes de travail décent par pays ou les plans et agendas équivalents relatifs à l'emploi et à la politique sociale, qui permettent aux

pays partenaires de mieux maîtriser leur destin en intégrant les priorités et besoins nationaux et en garantissant la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que des éléments intéressés de la société civile». La commission et les Etats membres de l'UE ont également été encouragés à coopérer avec l'OIT et les organisations compétentes pour concevoir et appliquer des indicateurs appropriés permettant d'évaluer et de juger les mesures de mise en œuvre de l'Agenda du travail décent.

64. Dans le compte rendu final de leur réunion (Moscou, 2006), les ministres du travail et de l'emploi du G8 reconnaissent qu'«un emploi productif et un travail décent représentent un facteur clé de croissance économique, de développement social et de dignité humaine». Les ministres ont salué l'œuvre accomplie par l'OIT et ont souligné l'importance de la dimension sociale de la mondialisation et, en conséquence, le rôle de l'Agenda du travail décent en tant qu'instrument du développement international.

65. Le principe du travail décent est désormais solidement admis en tant qu'objectif planétaire et que priorité pour l'Afrique. Il va s'agir maintenant d'en consolider l'application pratique dans le processus d'intégration régional sur le continent et dans le cadre évolutif de la coopération internationale au développement.

2.2. Renforcer l'intégration régionale en Afrique

66. Si l'on juge bon de renforcer l'intégration économique régionale, c'est pour permettre aux économies de croître plus rapidement en concentrant leurs ressources sur les secteurs qui présentent un avantage comparatif, en exploitant les économies d'échelle et en donnant au secteur privé la possibilité d'accéder à des marchés plus étendus et qui se développent plus vite. Une plus grande intégration peut également stimuler l'arrivée d'investissements étrangers, non seulement en augmentant la capacité de production mais aussi en générant des retombées grâce au transfert de connaissances et de compétences. Il y a longtemps que, en Afrique, on est conscient du besoin d'une intégration régionale et des avantages qu'elle engendre, raison pour laquelle on y trouve plusieurs CER et protocoles connexes. L'intégration régionale peut s'accompagner d'importantes retombées économiques, sociales et culturelles. De plus, les processus d'intégration poursuivent des objectifs à la fois économiques et politiques. Le poids croissant exercé par les groupes régionaux devrait renforcer l'influence des pays membres dans les négociations internationales. Les pays africains prennent des mesures concrètes pour intégrer leurs économies en constituant de telles CER, en facilitant les mouvements des travailleurs, des marchandises et des services, en adoptant des monnaies communes, en développant le commerce régional et en jetant les bases d'une communauté économique africaine. Comme dans l'Union européenne, on peut en espérer la stimulation économique et les avantages que produit un grand marché commun ³⁹.

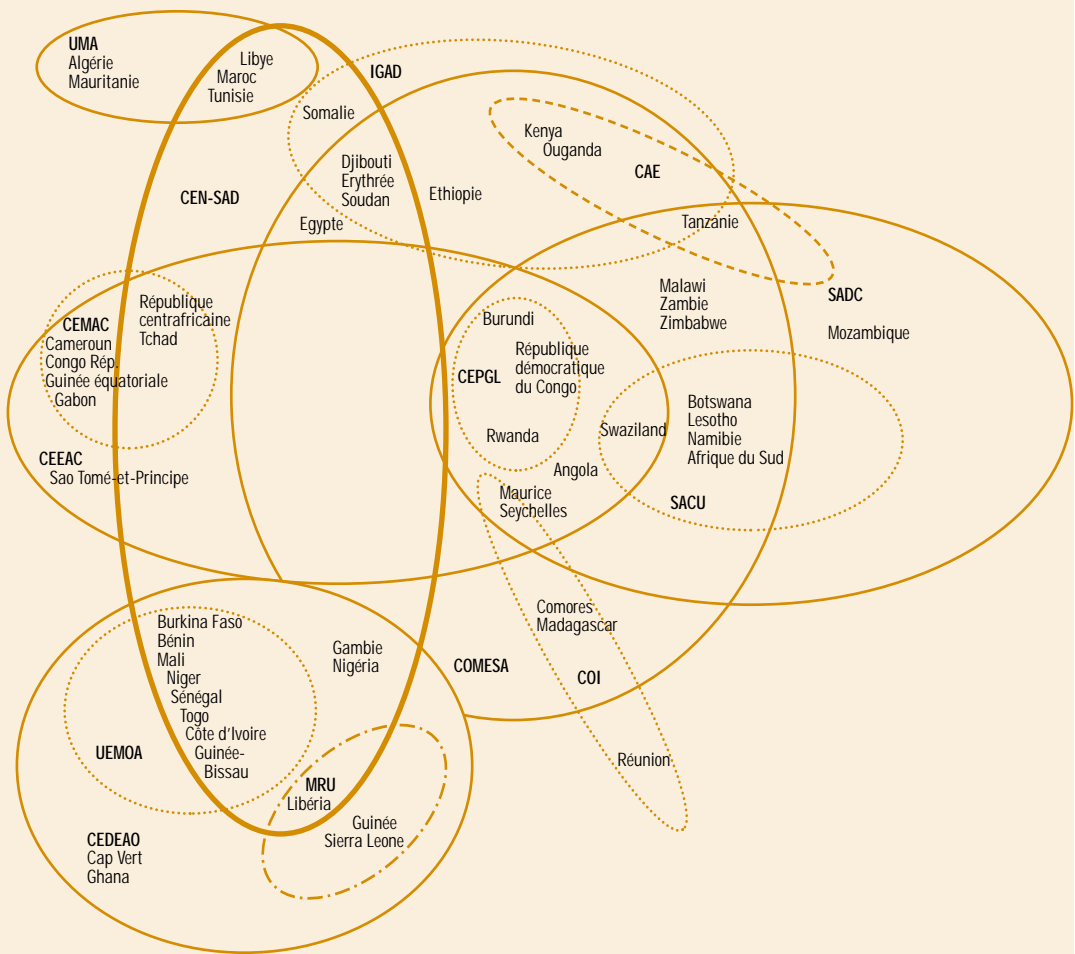
67. On compte actuellement 14 CER, qui préfigurent ce qui pourrait être une future Communauté économique africaine, et plusieurs organismes régionaux comme l'Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest et la Zone d'échanges préférentiels de la Banque de développement de l'Afrique australe, créés pour soutenir l'intégration régionale. De nombreux protocoles ont été signés dans le but de consolider les liens de transport et de télécommunication et pour assurer la liberté de mouvement des travailleurs et des capitaux entre les pays. A la suite de la décision prise à la septième session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement africains (Banjul, juillet 2006), l'UA et la CEA sont en train de réfléchir à une rationalisation de ces institutions et protocoles.

68. L'examen des efforts engagés par l'Afrique pour faire avancer l'intégration économique régionale et les échanges à l'intérieur du continent est actuellement centré sur les aspects suivants:

- renforcer les institutions régionales dans les secteurs clés, dont les infrastructures, l'eau, la sécurité alimentaire et l'énergie, ainsi que la gestion et la conservation durables des ressources naturelles;
- améliorer l'accès aux marchés pour le commerce à l'intérieur des zones de libre-échange ou des unions douanières de l'Afrique;
- soutenir les efforts menés par les pays africains pour éliminer les barrières tarifaires et non tarifaires en Afrique.

³⁹ *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique II: rationalisation des communautés économiques régionales* (Addis-Abeba, 2006). Le rapport fait état de progrès depuis que le Traité d'Abuja de 1994 instituant la Communauté économique africaine est entré en vigueur.

Figure 2.1. Le bol de spaghettis des adhésions croisées aux communautés économiques régionales



CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CEN-SAD	Communauté des Etats sahélo-sahariens
CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs
COI	Commission de l'Océan Indien
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
MRU	Mano River Union
SACU	Union douanière de l'Afrique australe
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
UEMOA	Union économique et monétaire de l'Ouest
UMA	Union du Maghreb arabe

Source: Commission économique pour l'Afrique/Union africaine: *Enquête sur l'état de l'intégration régionale en Afrique II: rationalisation des communautés économiques régionales* (Addis-Abeba, 2006), p. 55.

69. Ces objectifs économiques ont pour corollaire la nécessité d'accélérer le développement social. L'intégration économique régionale serait favorisée par une amélioration effective du niveau de vie, notamment parmi les populations les plus pauvres d'Afrique. La transposition de l'Agenda du travail décent dans les agendas des CER est donc un élément clé du plan d'action adopté au Sommet de Ouagadougou. Cela suppose que l'on investisse dans le renforcement des capacités et que l'on poursuive le dialogue politique afin que les interventions décidées soient véritablement déterminées par la demande. Un aspect important de l'intégration est la création d'un système d'information commun sur le marché du travail régional qui permette de mesurer et comparer les progrès accomplis en matière de réduction du chômage. Le fait d'accorder une plus grande attention aux problèmes sociaux et du travail contribuera à amplifier le mouvement des processus d'intégration engagés, notamment, dans le sillage du Sommet de Ouagadougou. A cette fin, il faudrait que les ministres du travail prennent part aux décisions d'orientation adoptées. Une plus grande participation des organisations d'employeurs et des syndicats favoriserait aussi une meilleure prise en compte de la dimension sociale de l'intégration régionale. On aurait sans doute tout à gagner d'une implication directe des trois parties intéressées dans la rédaction, actuellement en cours, d'un code du travail unifié entre les 17 pays composant l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA).

2.3. *Accroître l'efficacité du cadre multilatéral de développement*

70. La prise de conscience de la nécessité d'accélérer la lutte contre la pauvreté en Afrique et dans d'autres pays peu développés a incité à remédier aux faiblesses du cadre multilatéral de développement. Le système onusien est le premier visé. Il est reproché aux Nations Unies et à ses institutions, entre autres choses, de s'être trop dispersées et de mal coordonner leurs actions, une multitude d'institutions se disputant la visibilité et les ressources. En même temps, de par sa mission, sa neutralité, son universalité et l'origine internationale de ses ressources, le système des Nations Unies est perçu par les pays comme un partenaire proche et de confiance, et mieux qualifié que tout autre pour soutenir les plans stratégiques nationaux élaborés par les gouvernements dans la concrétisation de leurs engagements mondiaux. Les Nations Unies sont aussi bien placées pour créer les capacités nécessaires à la gestion d'un dispositif complexe composé de secteurs et donateurs multiples.

71. La Déclaration ministérielle sur la création d'emplois et le travail décent pour tous, adoptée en juillet 2006 par le Segment de haut niveau de l'ECOSOC, a imprimé un nouvel élan aux efforts déployés par les institutions multilatérales et l'ensemble de la communauté du développement pour apporter un soutien cohérent à l'Agenda du travail décent en tant qu'élément clé du développement durable. Dans leur déclaration, les ministres «encourage[nt] ... la coopération et la coordination aux niveaux multilatéral et bilatéral entre donateurs et entre institutions, à la recherche des objectifs d'un plein emploi productif et d'un travail décent pour tous». Ils incitent ensuite «les fonds, programmes et institutions des Nations Unies ainsi que les institutions financières à appuyer les efforts visant à inscrire les objectifs d'un plein emploi productif et d'un travail décent pour tous dans leurs politiques, programmes et activités» et leur demandent de tenir «dûment compte des programmes de pays de l'Organisation internationale du Travail pour un travail décent, afin d'arriver dans le cadre du système des Nations Unies à une approche du développement au niveau national plus cohérente et plus pragmatique sur une base volontaire». Pour faciliter cette approche cohérente et pragmatique, les ministres «encourag[ent] toutes les institutions compétentes à collaborer activement à l'élaboration, entreprise par l'Organisation internationale du Travail à la demande du Comité de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, d'une panoplie type de mesures pour promouvoir un travail décent».

72. Les ministres demandent ensuite à l'OIT «de se concentrer sur la mise en œuvre des engagements pris en vue de promouvoir un plein emploi productif et un travail décent pour tous dans le cadre des conférences et sommets importants des Nations Unies, y compris les engagements figurant dans les textes issus du Sommet mondial de 2005 et du Sommet mondial pour le développement social, afin de parvenir à de véritables avancées en termes à la fois de politiques et de programmes opérationnels, et à cet effet [...] d'envisager d'élaborer des plans d'action pour 2015 assortis d'un calendrier précis, en collaboration avec toutes les parties concernées, pour atteindre cet objectif».

73. En 1997, bien avant les efforts d'harmonisation et d'adaptation actuellement déployés par les partenaires du développement, le Secrétaire général a engagé un processus de réforme des Nations Unies

destiné à rendre cette institution plus efficace dans la réalisation des objectifs du développement mondial. Les institutions opérationnelles du système des Nations Unies, sous la houlette du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), ont été invitées à harmoniser un large éventail d'outils et de procédures et à mettre les stratégies et priorités nationales au centre de la coopération des Nations Unies avec les Etats membres. La mise en œuvre de programmes d'action et d'accords issus de conférences mondiales a coïncidé avec les pressions exercées pour que, face à l'échec ressenti des modèles existants, on invente de nouvelles méthodes de développement et de nouvelles formes d'aide.

74. Le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement, intitulé «Unis dans l'action», fait état de plusieurs recommandations visant à réduire la fragmentation des Nations Unies afin qu'elles fonctionnent comme un seul et même système, dans une vraie collaboration avec tous les pays et à leur service, en les soutenant dans leur poursuite des objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres objectifs de même nature approuvés à l'échelle internationale. Selon ce rapport, le système des Nations Unies possède à la fois des qualités et des défauts mais représente un instrument indispensable à une époque où les liens sont de plus en plus étroits entre la paix et la sécurité, le développement durable et les droits de l'homme. Pour que les Nations Unies soient en mesure de mieux remplir leur mission et de relever les défis nouveaux et en nombre croissant, les auteurs du rapport plaident pour un système qui soit plus uni pour être plus fort, plus à l'écoute des besoins et plus efficace, c'est-à-dire pour une ONU revisitée, qui agisse d'un seul bloc et qui soit beaucoup plus que la somme de ses parties.

75. Cette vision d'un système réformé à l'échelle d'un pays se résume par la formule: «un programme, une équipe, un chef, un budget». En même temps, chacun sait que l'un des points forts du système des Nations Unies tient à sa dimension multisectorielle et pluridisciplinaire, et au fait que ses agences ont une mission précise à remplir avec toute une palette de moyens d'action, qui vont de la coopération technique à la recherche, en passant par des fonctions de normalisation et de mobilisation. Tout le problème consiste donc à créer un cadre de travail plus rigoureux pour canaliser les forces conjuguées d'un système hétérogène et obtenir des résultats pratiques à la hauteur des objectifs nationaux et internationaux. Au niveau des pays, en l'état actuel des réflexions, on pense que le coordonnateur résident des Nations Unies devrait occuper une plus grande place, que l'équipe onusienne en poste devrait jouer un plus grand rôle et que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) devrait être converti en un programme d'aide au développement.

76. L'OIT milite fermement pour une ONU plus forte, plus réactive et plus efficace, non seulement parce que sa mission la place au cœur de la lutte contre la pauvreté, mais aussi parce qu'elle constitue une des voies possibles pour intégrer les priorités des programmes nationaux pour un travail décent à d'autres cadres d'action et agendas de développement au niveau des pays. Par ailleurs, l'OIT encourage et facilite la pleine participation de ses mandants tripartites à la construction d'une ONU plus efficace et plus efficiente ainsi qu'à l'élaboration et l'application du PNUAD. Le tripartisme et le travail décent représentent des moyens exceptionnels d'influencer la collaboration interinstitutionnelle et de renforcer les programmes conjoints des Nations Unies qui associent les compétences de différentes institutions spécialisées.

2.4. *Mobiliser des ressources supplémentaires pour l'Agenda du travail décent en Afrique*

77. La Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002, est la première conférence organisée par les Nations Unies à avoir abordé des questions cruciales concernant le financement et le développement. Elle a attiré quelque 50 chefs d'Etat ou de gouvernement, plus de 200 ministres, ainsi que des personnalités du secteur privé et de la société civile, et des hauts responsables de toutes les grandes organisations intergouvernementales des domaines financier, commercial, économique et monétaire. La Conférence a adopté le Consensus de Monterrey, par lequel il a été décidé de «résoudre le problème du financement du développement dans le monde, en particulier dans les pays en développement», en ayant pour principal objectif «d'éliminer la pauvreté, d'atteindre une croissance économique soutenue et de promouvoir le développement durable à mesure que nous progressons vers un système économique mondial véritablement ouvert à tous et équitable». Les dirigeants de la planète se sont engagés «à prendre des mesures concrètes pour atteindre les objectifs

Encadré 2.2 Le rôle de la coopération technique pour le développement de l'Afrique

La coopération technique est essentielle pour la réalisation des quatre objectifs stratégiques de l'Organisation, à savoir la promotion des normes et des droits au travail, de l'emploi, de la protection sociale et du dialogue social, ainsi que pour la question intersectorielle de l'égalité entre hommes et femmes. En cela, elle contribuera également à atténuer la pauvreté et à améliorer la vie des travailleurs vulnérables. Les programmes de coopération technique concourent aussi à stimuler l'emploi, à créer des entreprises et des emplois, à améliorer les qualifications et les compétences ainsi qu'à promouvoir les droits des travailleurs et l'égalité entre hommes et femmes.

L'OIT devrait encourager la collaboration entre d'autres institutions internationales, organismes donateurs et organisations d'employeurs et de travailleurs, en ce qui concerne l'attribution de l'aide au développement et les programmes dans ce domaine.

Il faut accorder plus d'attention et de ressources aux besoins spécifiques de certaines régions, en particulier l'Afrique, des pays les moins développés et des pays en crise ainsi qu'à ceux des groupes pauvres et vulnérables d'autres pays, et veiller à ce que ces besoins fassent partie intégrante de la stratégie. A cet effet, le BIT devrait inviter les donateurs à accroître leurs contributions à son programme de coopération technique.

Il faut donner à titre prioritaire toute l'assistance voulue aux Etats membres pour promouvoir la ratification universelle et la mise en œuvre des huit conventions se rapportant à la Déclaration sur les principes et droits fondamentaux au travail, adoptée en 1998. L'OIT devrait fournir la coopération technique que demandent les pays qui ont des difficultés de mise en œuvre reconnues par les organes de contrôle de l'Organisation.

Source: Extraits de la résolution concernant le rôle de l'OIT en matière de coopération technique, adoptée par la 95^e session de la Conférence internationale du Travail (Genève, juin 2006).

consistant à consacrer 0,7 pour cent [du] produit national brut (PNB) à l'APD en faveur des pays en développement et à affecter une part de 0,15 à 0,20 pour cent aux pays les moins avancés». Bien que ces engagements n'aient pas tous été tenus, les flux de l'aide s'accroissent. L'aide fournie à l'Afrique subsaharienne a augmenté de 2,5 pour cent en 2005, grâce essentiellement à l'allègement de la dette du Nigéria. Mais les chiffres montrent que la région, à l'exception du Nigéria, a accusé une baisse de l'aide reçue. Au niveau de la planète, l'augmentation de l'aide constatée en 2005 a profité en grande partie à l'Afghanistan et à l'Iraq⁴⁰.

78. La plupart des programmes de coopération technique de l'OIT sont financés par les contributions volontaires d'institutions gouvernementales bilatérales qui confient une partie de leurs budgets de coopération pour le développement à des organisations multilatérales, par des institutions intergouvernementales, en particulier la Commission européenne; par des banques internationales de développement et, dans une certaine limite, par des gouvernements locaux et des acteurs non étatiques, notamment les organisations d'employeurs et de travailleurs. En 2005, les dépenses extrabudgétaires se sont élevées à 156,6 millions de dollars, contre 129,2 millions de dollars en 2004. Selon les estimations, ces dépenses devraient probablement avoisiner les 161,5 millions de dollars en 2006, ce qui constituerait un record historique pour l'OIT en termes de dépenses annuelles extrabudgétaires de coopération technique. Les dépenses prévues en 2006 sont de 25 pour cent supérieures à celles de 2004⁴¹. En 2006, on prévoit que 37,9 millions de dollars, soit 23,5 pour cent des fonds de l'OIT affectés à la coopération technique, auront été dépensés en Afrique, contre 28,4 millions de dollars (soit 22,1 pour cent) en 2004. Ces dernières années, l'Afrique s'est vu attribuer une part croissante des fonds de coopération technique de l'OIT

⁴⁰ Comité de l'aide au développement de l'OCDE, communiqué de presse du 6 décembre 2006 (<http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>).

⁴¹ Dernières estimations du BIT. Voir également BIT: «Mobilisation des ressources pour la coopération technique: politique et état de la mise en œuvre», document GB.297/TC/2, 297^e session, Genève, nov. 2006.

qui ont, pour leur part, nettement augmenté après avoir diminué dans les années quatre-vingt-dix⁴². Cette hausse des financements tient à un certain nombre de facteurs, dont l'importance croissante accordée à l'Agenda du travail décent dans les efforts mondiaux de développement. L'OIT continuera de consacrer l'essentiel de ses activités de coopération technique en Afrique aux priorités définies lors du Sommet de Ouagadougou, en aidant les Etats membres à mettre en œuvre le plan d'action du Sommet. Compte tenu de la décentralisation croissante des financements des donateurs, les mandants en Afrique ont pour tâche essentielle de collaborer avec les bureaux extérieurs de l'OIT pour mobiliser des ressources pour les PPTD.

2.5. Nouvelles modalités d'aide

79. Plusieurs réunions de haut niveau tenues par des institutions nationales et internationales après la Conférence de Monterrey⁴³ ont été des déclencheurs importants d'un changement des modalités d'aide au niveau des pays, sur la base des principes suivants:

- **Appropriation:** les gouvernements ont le droit de définir leurs objectifs et priorités sans ingérence des partenaires du développement et sans leurs «conseils». Dans la plupart des pays d'Afrique, cela se fait dans le cadre des DSRP, qui ont largement remplacé les plans de développement quinquennaux. Cette appropriation par le gouvernement exige que les partenaires du développement utilisent, autant que possible, les fonds publics pour le financement de l'aide et les systèmes nationaux de marchés publics, et qu'ils évitent de créer des structures parallèles pour la mise en œuvre des programmes.
- **Adaptation:** les partenaires du développement doivent adapter leurs priorités à celles des gouvernements et non pas poursuivre leurs propres objectifs. Les donateurs peuvent avoir leurs propres plans et programmes, mais ces derniers doivent être en accord parfait avec les programmes des gouvernements.
- **Harmonisation:** ce principe exige que les partenaires du développement travaillent en équipe, recherchent les complémentarités, évitent les doubles emplois et se concentrent sur quelques priorités thématiques ou géographiques. Dans plusieurs pays africains, les partenaires du développement (dont les Nations Unies) se sont entendus sur une stratégie d'assistance conjointe qui implique qu'ils se répartissent le travail entre eux.
- **Responsabilité mutuelle:** les donateurs comme les gouvernements ont des responsabilités dont ils doivent rendre compte: si les gouvernements doivent justifier l'usage qui est fait des fonds qu'ils reçoivent des donateurs, ceux-ci doivent savoir anticiper les sommes à déboursier et les moments où l'aide devra être versée.

80. Conséquence logique des principes de la Déclaration de Paris, les affectations budgétaires générales et les approches sectorielles (SWAps ou «paniers» de financement communs) se révèlent les modalités d'aide préférées. Dans les deux cas, l'aide est octroyée non pas pour un projet ou des programmes précis, mais par un transfert de fonds au budget général ou sectoriel du gouvernement. La part des dotations au budget général par rapport à l'ensemble de l'aide est appelée à augmenter dans les prochaines années, mais la plupart des partenaires du développement ont réservé une certaine partie de l'aide à des projets plus traditionnels, concernant notamment des initiatives pilotes ou l'expérimentation de nouvelles formules.

81. Cette évolution des formes d'aide n'est pas sans conséquence pour la coopération avec les mandants de l'OIT au niveau des pays. Il est capital que les priorités du travail décent se reflètent dans les cadres de développement nationaux et que les ministères chargés du travail, de l'emploi et des affaires sociales élaborent des propositions de programme cohérentes capables d'attirer des fonds au titre de la contribution au budget général.

⁴² BIT: *Exécution du programme de l'OIT en 2004-05*, rapport I (A) (2006) du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006; et BIT: *Rôle de l'OIT en matière de coopération technique*, rapport VI (2006), Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

⁴³ A Rome, en février 2003, sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide; à Marrakech, en février 2004, sur la gestion axée sur les résultats au niveau du développement; et à Paris, en février 2005, sur l'efficacité de l'aide.

82. Autre conséquence, l'OIT devra se repositionner pour devenir, davantage qu'un relais de l'assistance technique financée par des donateurs étrangers, un fournisseur de services consultatifs financés par les gouvernements des pays. Il est également important que l'OIT conjugue ses compétences avec celles d'autres institutions des Nations Unies pour mettre au point des programmes sectoriels plus étendus qui puissent être financés par des crédits croisés et des «paniers» communs. La cohérence du système en sortira renforcée au niveau local. Ensuite, l'OIT et les autres institutions des Nations Unies devront mettre davantage l'accent sur leur rôle en tant qu'intermédiaires honnêtes entre les gouvernements et les donateurs bilatéraux. En outre, l'OIT peut faciliter les consultations entre d'autres institutions internationales, les organismes donateurs et les organisations d'employeurs et de travailleurs au sujet des priorités de la coopération technique, de l'affectation de l'aide au développement et des programmes, dans les pays donateurs comme dans les pays bénéficiaires⁴⁴.

2.6. *Concrétiser le travail décent: le rôle des programmes par pays de promotion du travail décent*

83. Malgré l'accélération de la mondialisation et l'importance de politiques cohérentes à l'échelle internationale, la plupart des décisions qui déterminent les conditions de travail et de vie quotidiennes des gens sont prises au niveau des pays. L'Agenda du travail décent constitue un point de départ pour l'élaboration des politiques nationales, mais il convient de l'adapter aux priorités et à la situation des pays en mettant l'accent sur les éléments pertinents et en les intégrant aux politiques de développement nationales. Pour soutenir les pays membres dans cette voie, l'OIT a mis en place la formule des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD).

84. Il s'agira en effet, dans la prochaine décennie, de faire de l'Agenda du travail décent un instrument efficace de réduction de la pauvreté. Les questions relatives à l'emploi et au travail doivent être analysées et traitées dans une optique du travail décent qui ne soit pas seulement axée sur la création d'emplois, à proprement parler, mais qui prenne en considération les principes et droits au travail, la protection sociale et le dialogue social. Il est impératif de transposer cet objectif planétaire au niveau des priorités nationales et de la réalité locale. Les PPTD constituent l'outil à employer pour faire avancer la cause du travail décent dans les pays, raison pour laquelle les priorités des PPTD doivent se refléter dans les plans et stratégies de développement nationaux.

85. Les PPTD intègrent les leçons retenues des activités menées antérieurement par l'OIT dans les pays concernés et sont alignés sur les programmes et plans de développement nationaux ainsi que sur les mécanismes internationaux de coopération. Il importe donc que l'OIT et ses mandants comprennent mieux les interactions possibles entre leurs politiques et des cadres tels que les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, les PNUAD, les objectifs nationaux de développement pour le Millénaire, ainsi que les priorités, stratégies et plans des CER et de l'UA. Les PPTD sont conçus pour aider les mandants de l'OIT à remplir cette tâche complexe et exigeante qui consiste à intégrer les priorités du travail décent aux plans et stratégies de développement nationaux. L'appropriation par les pays constitue une condition primordiale et indispensable à l'obtention de résultats durables.

86. Les priorités nationales du développement telles que la réduction de la pauvreté génèrent de vastes programmes de travail. A ce niveau de généralité, ils risquent de devenir des programmes fourre-tout composés de nombreux éléments, plus ou moins liés entre eux par un objectif commun lointain. Pour avoir une réelle portée, les priorités du développement doivent être désagrégées du point de vue technique et stratégique afin que l'on puisse déterminer la meilleure contribution à attendre d'une politique du travail décent. Une façon d'y parvenir est d'adopter une approche sectorielle ou de viser des groupes de travailleurs précis. Ce peut être un moyen de mieux cerner l'objectif et de s'assurer que les quatre dimensions du travail décent sont fonctionnellement liées et se renforcent mutuellement au lieu de former des axes parallèles d'un PPTD.

⁴⁴ Résolution concernant le rôle de l'OIT en matière de coopération technique, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 95^e session (Genève, juin 2006).

Encadré 2.3 PPTD africains: optique, approche, réalisations

Ghana: Réduction de la pauvreté et travail décent dans l'économie informelle

Optique et approche: La Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana (GPRS) définit le cadre national des politiques et actions de lutte contre la pauvreté. Un nombre important et croissant de pauvres vit de l'économie informelle. Pour faciliter ce processus, le programme adopté par le pays repose sur une stratégie à deux volets: premièrement, permettre aux partenaires sociaux de mieux participer à l'élaboration des politiques et intégrer le travail décent au combat contre la pauvreté et à la GPRS révisée; deuxièmement, concevoir une approche intégrée pour améliorer la productivité et les revenus dans l'économie informelle au niveau local.

Réalisations: Les mandants de l'OIT ont acquis la capacité de participer effectivement à l'élaboration de la politique de lutte contre la pauvreté. Dans sa version définitive, la GPRS II (2006-2009) fait de l'emploi un objectif explicite et un critère de choix des secteurs à développer. Elle inclut également des programmes spécifiques pour l'emploi des jeunes et le perfectionnement, l'intégration des handicapés, les infrastructures de travail et pour stimuler la productivité et relever les salaires. L'économie informelle est devenue une priorité du Président pour son second mandat. Le modèle de développement de l'économie locale expérimenté dans le cadre du programme dans deux districts sera repris pour un vaste programme de l'emploi des jeunes, avec le soutien du Fonds social de l'investissement et du Cabinet présidentiel. Le ministre du Développement du secteur privé a sollicité l'aide du programme pour formuler une stratégie de l'économie informelle.

Maroc: Libéralisation du commerce dans le secteur du vêtement

Optique et approche: Le programme pilote, fondé sur une approche sectorielle, est centré sur le secteur du textile et du vêtement, élément clé du développement du pays. C'est un secteur à forte intensité de main-d'œuvre, qui réalise un important chiffre d'affaires à l'exportation, mais qui rencontre de graves problèmes dus à l'élimination progressive des contingents d'exportation. Les partenaires sociaux s'emploient à préserver et renforcer leur position sur le marché par une nouvelle stratégie industrielle qui associe la compétitivité et la dimension sociale de la restructuration. Des discussions tripartites facilitent les actions menées sous des aspects comme la productivité, les conditions de travail, les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, et le respect des droits fondamentaux au travail.

Réalisations: Le programme a permis d'engager un dialogue constructif entre tous les partenaires, dont trois syndicats, et a abouti à l'adoption d'un plan d'action national pour développer la compétitivité de l'industrie du textile et du vêtement. Le plan constitue une stratégie économique et sociale intégrée. Pour la première fois, la question de l'égalité entre les sexes est explicitement reconnue et abordée. Le plan comprend une amélioration du dialogue social au niveau sectoriel et de l'entreprise et une modernisation des entreprises en faisant du travail décent un facteur de production. Le plan est mis en œuvre par les mandants avec le soutien du ministère du Commerce et de l'Industrie et une aide financière de l'Espagne. Une première mesure prise pour instaurer de bonnes relations professionnelles a consisté à créer un conseil industriel national bipartite. On est en train d'adapter au secteur et au contexte national un programme de formation pour moderniser les entreprises textiles et de vêtements ainsi que pour améliorer la gestion des ressources humaines et renforcer le rôle des entreprises dans la formation. La modernisation s'appuie sur une approche bipartite qui fait intervenir des instructeurs nationaux chargés d'aider les travailleurs et les gestionnaires à définir des actions pouvant être menées sur leur lieu de travail afin d'améliorer les conditions de travail, la productivité et les relations professionnelles. Pour assurer la pérennité de ces efforts, la formation en entreprise est dispensée par des instructeurs du pays formés par le BIT. Ce dispositif est testé sur un groupe pilote d'entreprises volontaires.

Source: BIT (Genève, 2006).

87. L'intégration des priorités des PPTD est aussi une composante essentielle qui doit, par conséquent, occuper une place bien en vue dans les programmes de coopération au développement des Nations Unies et bilatéraux. Elle n'en est que plus importante dans le contexte du processus de réforme en cours au sein de l'ONU. L'encadré 2.3 illustre deux PPTD pilotes dont les priorités ont été intégrées aux programmes du pays et qui ont eu pour effet de mobiliser un financement extérieur. Le premier a été conçu autour d'un groupe cible tandis que le second a suivi une approche sectorielle. Ces exemples montrent qu'il n'existe pas de PPTD «prêt à l'emploi» mais qu'il appartient à chaque pays de trouver la formule la plus adaptée à sa situation.

88. Il importe que les priorités des PPTD soient inspirées des priorités de développement nationales et qu'elles les complètent. Il vaut mieux les insérer dans des cadres politiques plutôt que de les présenter comme des objectifs indépendants. C'est seulement à cette condition qu'ils pourront se révéler un instrument efficace de promotion du travail décent pour tous et ne pas se limiter à une suite d'interventions ponctuelles et de projets restreints.

2.6.1. Les programmes par pays de promotion du travail décent selon l'OIT: cohérence des politiques, politiques gouvernementales, aspects institutionnels, suivi et évaluation des progrès accomplis

89. Les PPTD constituent la voie permettant de convertir les priorités nationales et les engagements pris au niveau international, continental ou régional en politiques et programmes opérationnels. Ils sont assujettis à la pratique des consultations tripartites. Leur élaboration s'effectue en concertation avec les mandants, étant entendu que, pour aboutir et pour durer, la lutte contre la pauvreté exige des actions nationales qui soient soutenues d'une manière intégrée par les acteurs régionaux et internationaux du développement. Le processus d'élaboration des programmes se compose des éléments suivants: analyse du statut du travail décent dans les pays; définition des priorités avec les mandants tripartites et d'autres acteurs; définition des objectifs et des stratégies sur la base d'une analyse et d'une évaluation des atouts des pays, de leurs points faibles, de leur potentiel (dans le contexte d'une coopération internationale) et des risques que cela implique; recensement, mobilisation et consolidation des ressources internes et externes nécessaires pour atteindre les objectifs; élaboration de stratégies efficaces pour la mise en œuvre et la gestion du programme, ainsi que pour la conception et la mise en œuvre d'un système de suivi et de compte rendu des résultats et réalisations. L'OIT participe à ces discussions avec, dans ses bagages, un choix de mesures et d'instruments que l'on peut employer pour confectionner des programmes spécifiques répondant aux priorités du pays.

2.6.1.1. Cohérence des politiques

90. Les PPTD font clairement ressortir la très grande importance que revêt la cohérence politique, à la fois sous l'angle des quatre éléments du travail décent et par rapport aux politiques de développement au sens large. La cohérence des politiques est indispensable à une croissance et à une création de richesses profitables pour tous si l'on veut réduire la pauvreté. La croissance économique ne génère pas automatiquement des emplois en nombre suffisant, et la création d'emplois ne garantit pas une réduction de la pauvreté. Pour être efficaces, les politiques de réduction de la pauvreté doivent être conçues et coordonnées de telle manière que les pauvres puissent profiter des offres d'emploi induites par la croissance, sortir d'une situation d'insuffisance et de précarité de revenu et exercer leurs droits.

91. Un autre aspect important, mais souvent négligé, concerne le rôle que jouent les politiques gouvernementales dans la promotion du travail décent. La distinction que l'on faisait dans le passé entre le secteur privé et le secteur public, entre les «marchés» et l'«Etat», s'est avérée une dichotomie erronée. Les pays les plus prospères sont ceux dans lesquels les secteurs public et privé conjuguent leurs forces pour maintenir une forte demande, stimuler l'investissement, améliorer la productivité et distribuer largement les fruits de la croissance. On a également besoin de politiques gouvernementales pour assurer des taux de change équilibrés, instituer des sauvegardes contre des entrées ou sorties importantes et soudaines de capitaux étrangers, et prendre des mesures afin d'aplanir les courbes des cycles économiques. La

meilleure façon de créer un environnement favorable au secteur privé et de stimuler une croissance économique profitable aux pauvres réside non pas dans moins d'Etat mais dans un Etat meilleur. D'où la nécessité d'affecter des ressources suffisantes aux politiques gouvernementales et aux institutions publiques, et d'avoir une fonction publique compétente et motivée. Dans sa dernière évaluation, la Banque mondiale souligne l'importance de la création d'emplois dans la réduction de la pauvreté. Selon elle, les effets de la croissance sur la pauvreté sont atténués en particulier lorsque la croissance se concentre dans des secteurs peu portés à embaucher, et dans lesquels les travailleurs manquent de qualifications ou de mobilité pour profiter des débouchés engendrés par la croissance. En outre, «la croissance est une arme plus efficace contre la pauvreté lorsqu'elle touche les secteurs et les régions où vivent et travaillent la plupart des pauvres et lorsqu'elle est fortement créatrice d'emplois»⁴⁵.

92. L'expérience internationale nous suggère que c'est au stade de la conception et de la formulation des politiques que l'on obtient la plus grande cohérence. Les «rattrapages» sont extrêmement difficiles du fait de la multiplicité des acteurs et de l'énorme effort de coordination nécessaire pour les réunir.

2.6.1.2. *Articuler les priorités du travail décent sur le processus de planification du développement*

93. Dans la plupart des pays, les mandats de l'OIT ont joué jusqu'à présent un rôle limité dans la conception et la formulation des politiques et stratégies nationales de développement. Les principales décisions susceptibles d'accroître la cohérence des politiques et de favoriser le travail décent sont prises essentiellement par des organismes extérieurs au monde du travail, comme les ministères des finances, des affaires économiques, de la planification et du commerce, ainsi que les banques centrales. Il importe que tous ces acteurs soient informés des priorités des PPTD et de la façon dont leur réalisation peut contribuer à un élargissement des objectifs de développement nationaux et de la portée de la croissance économique.

94. Pour inciter d'autres acteurs à participer, il peut être bon que les mandats de l'OIT se livrent à une analyse sérieuse des politiques et en proposent de leur côté. Le fait d'améliorer la capacité des mandats de l'OIT d'effectuer des analyses économiques et de formuler des politiques est un moyen important d'assurer l'efficacité des PPTD. C'est particulièrement vrai quand on sait que de nombreux donateurs ont actuellement tendance à décentraliser leurs actions de financement et à contribuer directement au budget. C'est seulement par une intégration des priorités des PPTD aux programmes de développement nationaux que l'on parviendra à susciter l'intérêt et l'attention nécessaires à une mobilisation durable des bailleurs de fonds.

2.6.1.3. *Suivi*

95. Les PPTD peuvent aider à établir des indicateurs permettant de mettre en évidence le lien existant entre telle ou telle politique et les progrès accomplis au titre du travail décent. Pour promouvoir la cohérence des politiques et juger de l'efficacité des politiques et stratégies en place, il convient aussi d'utiliser également des indicateurs du travail décent dans le suivi des politiques nationales. Pour aller dans ce sens, on pourra s'entendre sur des résultats à obtenir dans le cadre des objectifs nationaux du Millénaire pour le développement. A plus long terme, il importe que chaque pays puisse en permanence suivre et mesurer les progrès réalisés en matière de travail décent. Cela implique non seulement la mise en place de systèmes de collecte, de recherche et d'analyse de données efficaces et abordables, mais aussi une participation effective des mandants à leur conception, leur préparation et leur application.

⁴⁵ Banque mondiale: *Examen annuel de l'efficacité du développement 2006: Obtenir des résultats* (Washington, DC, 2006), p. xii.

2.7. Renforcer les administrations du travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs

96. Les ministères du travail, ainsi que les organisations d'employeurs et de travailleurs, ont un rôle clé à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre des PPTD. Ils sont au cœur du processus et il incombe de faire en sorte que la cohérence des politiques et l'intégration des priorités des PPTD aux plans de développement nationaux deviennent réalité. A cette fin, ils peuvent mettre en avant le travail décent comme un facteur de production qui reflète les liens positifs existant entre le respect des droits, l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail et des conditions de travail, la modernisation des cadres juridiques et l'augmentation de la productivité dans les entreprises, d'une part, et, d'autre part, l'emploi et l'accès aux marchés mondiaux. Leur participation aux débats nationaux sur les politiques de développement contribuera à bien ancrer les principes et droits au travail, les politiques d'emploi et la protection sociale dans les stratégies de réduction de la pauvreté, et à ce que leur voix soit entendue. Un autre volet important de la plupart des PPTD résidera dans le renforcement de la capacité des mandants de l'OIT de prendre part à des négociations de haut niveau sur le contenu et les effets des politiques macroéconomiques, ainsi que dans l'analyse de leurs effets sur l'agenda national pour le développement.

97. Les normes internationales du travail sont un moyen important d'améliorer la gouvernance dans le monde du travail et, par là même, le degré d'équité et d'efficacité des marchés du travail. Le respect de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail constitue l'un des fondements du processus qui doit conduire progressivement à élargir et approfondir la portée des politiques et lois du travail et du dialogue social. Le respect des normes internationales du travail, notamment des principes et droits fondamentaux, forme donc un des axes centraux des PPTD.

98. Les principes et droits fondamentaux au travail reçoivent un soutien de plus en plus marqué au sein de plusieurs institutions financières internationales, comme les banques régionales de développement, la Banque mondiale et son bras privé, la Société financière internationale. La SFI a adopté en février 2006 des normes d'exécution qui font directement référence aux principes et droits fondamentaux inscrits dans la Déclaration, ainsi qu'à d'autres principes reposant sur des normes de l'OIT. D'autre part, la Banque mondiale s'oriente elle aussi vers un système qui garantira le respect des normes fondamentales du travail de l'OIT dans les projets d'infrastructure qu'elle financera.

99. Néanmoins, plusieurs acteurs nationaux et internationaux du développement ne savent pas encore très bien dans quelle mesure le système des normes internationales du travail de l'OIT contribue à une réduction de la pauvreté et à une croissance économique durables en créant un environnement propice à l'existence d'un marché du travail juste et bien rodé. Il s'agira de renforcer la capacité des mandants de l'OIT et d'encourager un dialogue social élargi autour des questions relatives à l'application et aux effets de la législation pertinente. A ce dialogue devront participer, outre les mandants de l'OIT, des universitaires, des centres de recherche spécialisés, des organismes gouvernementaux, des organisations internationales et d'autres acteurs concernés du monde du travail.

100. D'autre part, il est capital que la paix règne et que la productivité soit améliorée dans les entreprises pour attirer des investisseurs et créer des emplois. Les administrations du travail ont un rôle important à jouer à cet égard, en imaginant et créant un environnement favorable qui définisse le cadre d'une gouvernance améliorée du marché du travail, de négociations collectives équitables et de relations professionnelles harmonieuses, de stratégies et de systèmes efficaces de gestion de la sécurité et de la santé au travail, et de conditions de travail décentes.

101. Les PPTD devront aider les organisations d'employeurs et de travailleurs à s'adapter à une conjoncture économique qui change rapidement, à une époque où l'emploi dans le secteur public se resserre et où l'on compte de plus en plus d'entreprises et de travailleurs dans l'économie informelle. Pour conserver leur raison d'être, les organisations d'employeurs et de travailleurs devront trouver des solutions efficaces à ces problèmes. C'est la seule façon pour elles d'être admises en tant qu'acteurs clés dans les débats sur les politiques nationales de développement et d'y tenir le rôle qui leur revient en montrant par des exemples concrets en quoi le travail décent peut aider à résoudre les problèmes du chômage et à faire reculer la pauvreté, et conduire à un développement plus équitable.

102. Le savoir et l'information sont indispensables à la promotion du travail décent. Pour la promotion et la concrétisation du principe du travail décent, il est impératif de formuler des politiques fondées sur

des données fiables et ventilées par sexe, et de recueillir des données utiles par secteur. Depuis longtemps, l'OIT soutient de nombreux pays de la région dans les efforts qu'ils déploient pour produire des statistiques, des informations et des analyses sur le marché du travail. Cependant, l'Afrique est actuellement en proie à une dégradation des services nationaux de statistiques du travail: sous-financement des établissements d'enseignement et autres organismes de recherche, accès insuffisant aux technologies modernes de l'information et des communications, et fuite des cerveaux chez les spécialistes du savoir. Les PPTD devront aider à améliorer la qualité et la propagation de l'information et du savoir en renforçant la capacité des pays de recueillir et d'analyser des données, de tenir continuellement à jour leurs bases de données et documents sur le travail et l'emploi, de diffuser systématiquement l'information, de constituer des réseaux de techniciens et d'experts réunissant chercheurs et mandants de l'OIT, et d'introduire des indicateurs sur le travail décent dans les politiques adoptées pour suivre leurs incidences sur l'emploi et pour vérifier l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté et d'autres programmes de développement.

2.8. Créer des partenariats efficaces pour le travail décent

103. L'Agenda du travail décent fournit un cadre stratégique pour la formulation de politiques sociales et économiques intégrées en Afrique. Il offre de nombreuses voies pour un resserrement de la coopération et un renforcement mutuel des actions engagées par les gouvernements et le système des Nations Unies, la Banque mondiale, le FMI et l'Union européenne, notamment en ce qui concerne le suivi du Sommet extraordinaire de l'UA sur l'emploi et la réduction de la pauvreté en Afrique. Les PPTD constituent pour l'UA, les CER, les gouvernements africains et d'autres acteurs du développement un instrument utile pour suivre l'évolution et effectuer une évaluation de leurs politiques et interventions sous l'angle de l'élimination de la pauvreté et de la création d'emplois.

104. La nécessité de créer un plus grand nombre d'emplois décents pour lutter contre la pauvreté oblige les organisations internationales à redoubler d'efforts afin d'œuvrer dans un véritable partenariat caractérisé par une responsabilité mutuelle. Il est essentiel de créer des partenariats à tous les niveaux pour promouvoir le travail décent en Afrique. Pour qu'une telle coopération soit effective et pour mettre en

Encadré 2.4 Cadre régional pour une politique de l'emploi intégrée en Afrique occidentale

Un cadre régional pour une politique de l'emploi intégrée en Afrique occidentale a été adopté à la suite du Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur l'emploi et la réduction de la pauvreté en Afrique.

Justification du cadre régional

La région fait face au défi suivant: malgré une augmentation appréciable du taux de croissance économique ces dernières années, l'emploi global a peu progressé par rapport à la croissance démographique.

Objectif du cadre régional

La politique adoptée a pour objectif général d'accélérer le développement et la croissance économique, de réduire la pauvreté, d'améliorer le niveau et la qualité de vie des populations de la région et de venir en aide aux membres de la société les plus défavorisés en créant des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

Principes du cadre régional

La coordination et la mise en œuvre du cadre politique régional s'inscriront dans la politique économique et sociale de la région. A cet égard, ce cadre de travail sera conforme aux stratégies de développement générales de la région telles qu'elles figurent dans les plans de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Source: UA: *Regional framework for integrated employment policy for West Africa* (Abuja, 2006), projet.

place des partenariats efficaces en faveur du travail décent en Afrique au cours de la prochaine décennie, il sera nécessaire:

- d'élaborer des programmes efficaces dirigés par les pays et pris à leur compte et qui reflètent les priorités du PPTD;
- de parvenir à la cohérence politique entre les gouvernements et leurs principaux partenaires du développement, dans un cadre qui renforce l'autorité et l'indépendance de chaque pays;
- de renforcer la capacité des organisations d'employeurs et de travailleurs et des administrations du travail de participer effectivement au dialogue national et à la réduction de la pauvreté à tous les stades du processus pour s'assurer que les questions relatives à l'emploi et au travail reçoivent une plus grande attention dans les programmes nationaux de développement;
- d'améliorer la cohérence des politiques et de renforcer la collaboration entre l'OIT, d'autres grands organismes de développement et financiers internationaux et régionaux, et les groupements économiques régionaux, en vue de soutenir les efforts de promotion du travail décent menés à l'échelle nationale, régionale et continentale;
- d'évaluer les conséquences professionnelles et sociales des accords-cadres multilatéraux ou bilatéraux sur le commerce et de trouver des réponses politiques appropriées;
- de renforcer la collaboration et la cohésion au sein du système multilatéral, y compris pour la préparation et la mise en œuvre des PNUAD et des DSRP.

Partie II.

Un portefeuille de mesures en faveur du travail décent pour l'Afrique

105. En dépit de son immensité et de sa diversité, le continent africain est confronté à un certain nombre de défis communs s'agissant de réaliser l'objectif du travail décent pour tous. Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie régionale visant à réduire les obstacles qui empêchent les femmes et les hommes d'Afrique d'échapper à la pauvreté par un travail décent et productif, l'OIT propose un choix de politiques adaptables à la situation particulière de chaque pays. Les chapitres qui suivent résument le portefeuille de mesures en faveur du travail décent que la plupart des pays voudront envisager d'adopter.

3. Le plein emploi productif et le développement des entreprises

3.1. Placer les politiques pour une croissance créatrice d'emplois et pour des entreprises durables au cœur des stratégies de développement

Objectif

Faire mieux reconnaître au niveau national l'importance cruciale de la création d'emplois et du développement des entreprises pour assurer une croissance économique soutenue et réduire la pauvreté en augmentant les possibilités de travail décent.

Contexte

106. Le principal défi auquel l'Afrique fait face en matière de développement réside dans une pauvreté aussi profonde que répandue. Il est étroitement lié aux nombreux obstacles qui freinent la création d'emplois décents en nombre suffisant pour les femmes et les hommes d'Afrique.

107. La croissance économique ne parvenant pas à réduire le nombre de travailleurs pauvres, il apparaît nécessaire d'examiner d'un œil critique ce qui lie la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté. Les problèmes du chômage et du sous-emploi en Afrique sont de nature structurelle. L'emploi formel n'occupe qu'environ 10 pour cent de main-d'œuvre, la plupart des actifs parvenant tout juste à survivre en travaillant dans la petite agriculture ou l'agriculture de subsistance et dans le secteur informel des villes, caractérisées, l'une et l'autre, par une faible productivité, de maigres revenus et peu de protection. En outre, peu de choses ont été faites pour que la croissance économique en Afrique repose moins sur l'agriculture et l'extraction de ressources, et davantage sur l'industrie manufacturière et des industries dynamiques et à forte composante de savoir dans le secteur des services.

108. Le secteur agricole demeure la plus grande source de travail en Afrique, puisqu'il représentait en 2005 environ deux tiers de l'emploi total en Afrique subsaharienne. Les revenus très faibles et précaires tirés de l'agriculture donnent lieu à des situations dans lesquelles les taux de pauvreté sont nettement plus élevés dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Il en résulte d'importants flux migratoires entre les campagnes et les villes, et une concentration de jeunes dans les villes d'Afrique⁴⁶. Selon le rapport 2004-05 sur l'emploi dans le monde, l'Afrique subsaharienne est la seule région où la productivité du travail a diminué entre 1993 et 2003. Or, sans augmentation de la productivité, le travail décent ne peut être garanti. Les responsables politiques doivent donc concentrer leur attention sur un triple objectif: une croissance économique créatrice d'emplois, une amélioration de la productivité du travail, et un travail décent pour tous. Le développement du secteur agricole est capital et exige entre autres choses de mettre l'accent sur la diffusion des innovations technologiques, d'investir dans les infrastructures rurales et le développement des marchés, d'éliminer les handicaps commerciaux touchant à des produits agricoles d'exportation clés, ainsi que d'encourager les entreprises agro-industrielles dans les zones rurales.

⁴⁶ M. Sommers: «Youth, war and urban Africa: Challenges, misunderstandings and opportunities», dans l'ouvrage publié sous la direction de B. Ruble, J. Tulchin, et coll.: *Youth explosion in developing world cities* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 2003). Voir aussi, Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest: *Youth unemployment and regional insecurity in West Africa* (Dakar, déc. 2005).

109. Les migrations entre la campagne et la ville sont favorisées en grande partie par la faible productivité du travail et l'irrégularité des revenus dont souffre l'économie rurale, et par l'espoir d'une vie meilleure dans l'économie urbaine. Mais, dans les villes également, le marché du travail va souvent de pair avec le sous-emploi et un manque de productivité. L'émigration vers d'autres pays d'Afrique ou d'ailleurs constitue alors logiquement une étape obligée pour les personnes en quête d'un meilleur revenu. Il est vrai que certains pays profitent des envois de fonds effectués par leurs ressortissants émigrés, mais l'émigration représente une importante perte de capital humain et expose les jeunes, en particulier les femmes, à des situations d'exploitation et de mauvais traitements.

110. Les premiers DSRP, pour la plupart, ne traitaient pas convenablement des questions de l'emploi et du travail décent, et les mandats de l'OIT étaient souvent écartés des processus de consultation nationaux. Il s'agit aujourd'hui de s'assurer que les stratégies de réduction de la pauvreté intègrent pleinement la dimension emploi, notamment en ce qui concerne les femmes, les jeunes, les travailleurs ruraux, les peuples autochtones, les migrants, les handicapés et les travailleurs de l'économie informelle, qui sont tous exposés à la pauvreté. Les objectifs du travail décent doivent être incorporés aux stratégies adoptées aux niveaux macroéconomique, sectoriel et local, et avoir une place dans les processus de suivi et d'évaluation. Et il est tout aussi important de s'assurer que l'on accorde suffisamment d'attention aux questions relatives aux droits, spécialement par rapport aux normes fondamentales du travail et à l'équité, y compris la nécessité d'une bonne gouvernance sur le marché du travail.

Politiques

111. Le nombre et la qualité des emplois sont déterminés par tout un ensemble de politiques économiques. Il est donc capital de veiller à ce que les incidences d'un large éventail de politiques gouvernementales au regard du travail décent soient évaluées et prises en considération au moment de la formulation des stratégies de développement. Il importe que les politiques macroéconomiques, monétaires et financières engendrent un climat propice à une mobilisation de l'épargne et à la création d'emplois. De même, pour plus de cohérence, il est important d'adopter des politiques de change qui améliorent la compétitivité, en particulier dans les secteurs à forte intensité d'emplois⁴⁷. Les politiques en place doivent favoriser une croissance qui soit créatrice d'emplois et qui intègre les groupes défavorisés. L'établissement de politiques plus fortes et plus précises concernant les infrastructures matérielles et sociales peut influencer directement sur le rythme de création d'emplois. Il faudra s'assurer que l'ensemble des politiques économiques et sociales comporte un volet consacré au travail décent, ce qui exigera de faire un effort important pour que, au moment d'élaborer telle ou telle politique, on tienne compte de la dimension emploi des actions de développement qui réduisent la pauvreté.

112. Le nouveau cadre d'action pour la réduction de la pauvreté a permis à des pays d'augmenter les investissements dans les services sociaux et d'obtenir quelques résultats prometteurs. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour que les questions de l'emploi soient pleinement intégrées aux stratégies de réduction de la pauvreté. Pour porter fruit, ces dernières doivent non seulement viser à la création d'un environnement propice à une accélération de la croissance, mais aussi définir la forme de croissance capable d'engendrer une demande de main-d'œuvre et de produire des retombées équitablement réparties. Il faudra pour cela s'éloigner de modèles de croissance trop étroits et de politiques sectorielles fragmentées, dans lesquels l'emploi ne représente qu'un produit annexe, et opter pour une démarche selon laquelle l'emploi et le travail décent constituent des facteurs essentiels d'une croissance économique durable. Cela requiert une approche intégrée fondée sur un engagement sans réserve et une participation de tous les ministères opérationnels compétents, des partenaires sociaux, de représentants de la société civile et d'autres acteurs.

113. En plus de définir un cadre pour des politiques macroéconomiques créatrices d'emplois, il est nécessaire de mettre sur pied des politiques et des programmes sectoriels cohérents, la création d'emplois étant essentiellement le fruit de la demande de main-d'œuvre dans les divers secteurs et des liens qui existent entre eux. Le choix du modèle de croissance, géographique et intersectoriel, influe sur le rythme de progression du travail décent. Si la croissance est largement répandue, et se ressent dans l'ensemble

⁴⁷ Pour plus de détails, voir BIT/CEA: *Employment-friendly macroeconomic policies for Africa* (Genève, 2006), projet, texte ronéotypé; et la CEA: *Meeting the challenge of employment in Africa: An issues paper* (Addis-Abeba, 2006).

du pays et de l'économie, il est probable qu'elle sera plus rapide et qu'elle se traduira pas plus de débouchés pour les pauvres. Il est à parier que la présence d'une croissance rapide dans les régions où vivent les pauvres et dans les secteurs où ils gagnent leur vie aboutira à la création d'emplois et à une réduction de la pauvreté. A cet égard, dans beaucoup de pays, un accroissement de la productivité agricole peut sensiblement contribuer à réduire la pauvreté et à créer des possibilités de travail décent bien ancrées.

114. Dans les économies dominées par l'agriculture, comme c'est le cas dans la plus grande partie de l'Afrique, qui dit transformation dit renforcement des liens entre l'agriculture et d'autres secteurs, et création d'un secteur rural non agricole dynamique. C'est là une condition préalable à une croissance soutenue dans l'agriculture et propice à une extension de la croissance à d'autres branches de l'économie. Augmenter la productivité agricole et renforcer les liens entre l'agriculture et le secteur des services en effectuant des recherches et en utilisant des connaissances et des technologies appropriées, régler les problèmes relatifs au développement des marchés et à leur accès, améliorer la gestion des biens de production (eau, terres) et limiter les dommages provoqués par le VIH/SIDA dans l'agriculture, voilà autant d'impératifs qui doivent être pris en compte dans le cadre d'action retenu. Il importe de réserver une place de premier choix aux droits des travailleurs et au développement durable dans ce contexte⁴⁸.

115. A la différence de l'agriculture, le secteur manufacturier ne contribue que modestement à la création d'emplois dans la plupart des pays d'Afrique⁴⁹, si l'on excepte un nombre limité de branches exportatrices à forte intensité de main-d'œuvre. Si l'on veut augmenter la productivité et créer plus d'emplois dans le secteur manufacturier, il est capital d'instaurer des systèmes d'incitations (allègements fiscaux, etc.), d'améliorer la qualité des infrastructures (avec un réseau d'approvisionnement en électricité et en eau qui soit fiable, des infrastructures de transport efficaces et de bons réseaux routiers), d'adopter des politiques de stimulation des petites et moyennes entreprises, de développer les compétences nécessaires et de jeter des passerelles avec les marchés mondiaux en encourageant les IED liés aux exportations.

116. Le secteur des services est en plein essor, notamment du point de vue du nombre d'emplois créés. En Afrique, toutefois, la majorité des entreprises de service exercent dans l'économie informelle et sont caractérisées par l'utilisation de techniques dépassées ainsi que par une faible productivité. Des mesures spécifiques devront être prises pour accroître la productivité et améliorer les conditions de travail dans le secteur. L'établissement de liens avec les entreprises du secteur formel, le développement des technologies et des compétences, l'amélioration de l'accès au crédit, le respect des droits de propriété, et l'octroi d'une protection et de meilleures conditions de travail aux travailleurs de l'économie informelle représentent autant de facteurs déterminants pour que le cadre politique adopté se traduise par une modernisation du secteur informel. L'amélioration de la productivité et de l'accès aux marchés pour les travailleurs et producteurs de l'économie informelle est au cœur des actions de réduction de la pauvreté en Afrique. Les débats menés au sein de l'OIT⁵⁰ et les programmes pilotes lancés à ce propos montrent que le développement du travail décent dans l'économie informelle exige une approche intégrée qui permette de bien exploiter et d'accroître le bassin d'entreprises, les possibilités existant en matière de marchés et de revenus, avec un meilleur accès aux services et programmes les plus répandus, le respect des droits fondamentaux et la protection sociale offerte.

⁴⁸ Au Colloque international des travailleurs sur le travail décent dans l'agriculture (Genève, sept. 2003), l'OIT a été fermement invitée à «assurer l'intégration, dans le travail de l'OIT aux niveaux international, régional et national, des quatre piliers du travail décent dans l'agriculture, et ce dans les domaines politiques clés, notamment pour ce qui est du développement d'une stratégie d'emploi rural, en tant que partie intégrante de l'Agenda global pour l'emploi» et à se faire l'artisan d'un agenda pour un travail décent dans l'agriculture. Dans la Déclaration ministérielle sur le plein emploi et le travail productif et décent du débat de haut niveau au Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC), il a été demandé à l'OIT «de se concentrer sur la mise en œuvre des engagements pris en vue de promouvoir un plein emploi productif et un travail décent pour tous dans le cadre des conférences et sommets importants des Nations Unies, y compris les engagements figurant dans les textes issus du Sommet mondial de 2005 et du Sommet mondial pour le développement social, afin de parvenir à de véritables avancées en termes à la fois de politiques et de programmes opérationnels, et à cet effet l'Organisation a été priée d'envisager d'élaborer des plans d'action pour 2015 assortis d'un calendrier précis, en collaboration avec toutes les parties concernées, pour atteindre cet objectif».

⁴⁹ Voir BIT/CEA, *op. cit.*

⁵⁰ Conclusions de la Conférence internationale du Travail à sa session de 2002 et résolution concernant le travail décent et l'économie informelle.

117. Des emplois décents ne peuvent être créés qu'en améliorant la productivité. Le but est de substituer à des activités primaires des activités à rentabilité élevée, ce qui exige des efforts sur plusieurs points: développer la diffusion des technologies et l'innovation; maîtriser les technologies de l'information et des communications; optimiser les systèmes énergétiques industriels; améliorer la formation de capital humain; accroître la capacité d'accéder aux marchés et de les développer. A cet égard, il est capital pour les entreprises de s'insérer dans la chaîne de valeur globale pour pouvoir connaître les facteurs – propres à l'entreprise ou au secteur, ou bien extérieurs – qui influent sur leur compétitivité, entre autres le rôle joué par telle ou telle politique dans l'amélioration ou la dégradation de la compétitivité d'une chaîne, la présence de problèmes économiques particuliers comme le versement de rémunérations insuffisantes à certains travailleurs ou une distribution des profits perçue comme étant injuste envers différents acteurs de la chaîne, notamment les femmes. Une gestion plus rigoureuse des chaînes de valeur globales de la part des multinationales demande des produits d'une qualité supérieure et une offre plus fiable.

118. Pour accroître les retombées générées par la production de denrées agricoles de grande valeur, les petits exploitants doivent être liés aux marchés internationaux par des chaînes de valeur. Il est donc capital qu'ils aient accès aux marchés lucratifs de pays industrialisés. Le rythme de la libéralisation des importations, son étendue et son déroulement sont aussi importants car beaucoup de producteurs africains ont besoin d'un certain temps d'adaptation avant de vraiment se frotter à la concurrence mondiale. Pour aider les petits agriculteurs à prendre part à des chaînes de valeur d'un plus haut niveau, il conviendra de leur apporter un soutien en matière d'infrastructures, d'information sur les marchés, de services de vulgarisation, d'assurance de la qualité, et d'exécution des contrats passés entre producteurs et exportateurs. Par rapport à la politique adoptée, les priorités sectorielles définies devront mettre en lumière les segments particuliers de la chaîne de valeur dans lesquels l'Afrique détient un avantage comparatif. Il est nécessaire de développer les infrastructures de base, qui représentent le principal relais entre les débouchés mondiaux et les marchés locaux. L'infrastructure des technologies de l'information et des communications, par exemple, devra être modernisée. Les enseignements retirés en Asie comme en Afrique montrent qu'il est possible d'améliorer la productivité et de créer des emplois simultanément en investissant dans des infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre. En fait, selon le rapport de la Commission pour l'Afrique, le développement des infrastructures devrait constituer un des principaux axes du développement en Afrique: «... Les investissements d'infrastructure présentent également un énorme potentiel non exploité en termes de création d'emplois productifs»⁵¹.

119. Les investissements intérieurs réalisés par les petites et moyennes entreprises sont la première source de croissance économique et de création d'emplois en Afrique. Ils doivent être complétés, cependant, par des investissements étrangers pour que ces entreprises profitent des transferts de technologie et de techniques de gestion modernes. Il est nécessaire que les politiques économiques et de l'emploi encadrent cette complémentarité. L'argent envoyé par les nationaux émigrés peut représenter une autre source importante d'investissements à forte intensité d'emplois, et les migrants de retour au pays peuvent mettre à profit leur expérience et leurs contacts pour monter de nouvelles entreprises. Ils peuvent également contribuer à la circulation de l'information et des connaissances, ce qui aide à accroître la productivité. Il convient donc de voir dans les réseaux de migrants un atout à ne pas négliger.

120. Une des principales difficultés qui se posent au moment de l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté est de repenser la façon d'y incorporer l'emploi et la façon de prendre en compte les effets importants que d'autres politiques (libéralisation, privatisation, intégration régionale, etc.) exercent sur l'emploi, ainsi que les effets de la mondialisation. Comme les politiques pour l'emploi et le travail décent touchent à plusieurs domaines, les efforts d'intégration doivent être poursuivis d'un bout à l'autre du processus, aux étapes de la formulation des politiques nationales, de l'affectation des crédits budgétaires, de la mise en œuvre et du suivi. La nécessité s'impose de renforcer encore la capacité des pays africains et des mandants de l'OIT à ce chapitre. En résumé, tout l'enjeu est aujourd'hui de savoir insérer le travail décent dans les politiques économiques, sociales et administratives adoptées par chaque pays, condition nécessaire à la stimulation d'une croissance riche en emplois. Cela demande une approche intégrée, outre un engagement sans réserve, et la participation de tous les ministères, des partenaires sociaux, de la société civile et d'autres acteurs.

⁵¹ Commission pour l'Afrique: *Notre intérêt commun* ([Londres], 2005), voir l'adresse ci-après: <http://www.commissionforafrica.org/>.

Cible proposée

Trois quarts des Etats Membres ont pleinement intégré dans leurs stratégies de développement pour la réduction de la pauvreté une évaluation des incidences sur la création d'emplois décents et se sont fixé des cibles à atteindre en vue de créer des emplois décents en nombre suffisant pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail et réduire de moitié le nombre de travailleurs pauvres.

3.2. Un environnement propice au développement des entreprises africaines

Objectif

Accélérer les réformes tendant à créer un terrain favorable au développement des entreprises, en mettant surtout l'accent sur l'aide à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité dans les petites et micro-entreprises et les coopératives.

Contexte

121. Les entreprises, quelle que soit leur nature ou leur taille, sont au cœur de toute stratégie ayant pour objet de favoriser la création d'emplois décents. L'adoption de stratégies de développement de l'entreprise qui tendent à promouvoir le travail décent et à assurer l'existence d'entreprises durables et compétitives est essentielle pour atteindre l'objectif du plein emploi et productif.

122. Il est nécessaire d'améliorer le climat des affaires en Afrique, pour encourager la création d'entreprises, décourager l'informalité et promouvoir la bonne gouvernance. Dans la plupart des pays, la longueur, le coût et la complexité des formalités d'enregistrement dissuadent beaucoup d'entrepreneurs ou les incitent à entrer dans le secteur informel, avec tous les inconvénients que cela comporte. Les droits de propriété et les contrats sont mal respectés, des lourdeurs bureaucratiques empêchent les échanges transfrontaliers, l'obtention d'un crédit pose invariablement des difficultés et les entrepreneurs font souvent face à des règles fiscales aussi incohérentes qu'imprévisibles. Les femmes qui désirent acquérir une terre ou obtenir un crédit par les voies légales se heurtent fréquemment à des obstacles juridique. L'Afrique subsaharienne pâtit d'un manque d'investissements de la part des nationaux comme des étrangers, d'une importante fuite de capitaux et d'un volume de fonds rapatriés relativement faible par rapport à d'autres pays en développement. Pour la bonne exécution de l'Agenda du travail décent de l'Afrique, il est capital d'instaurer un climat des affaires plus favorable à la création et à l'essor d'emplois décents dans des entreprises dûment constituées et viables, notamment lorsqu'il s'agit de petites entreprises.

123. Dans beaucoup de pays d'Afrique, il suffit de faire travailler dix personnes pour être rangé parmi les grandes entreprises. Les travailleurs à domicile et les vendeurs ambulants dominent dans les zones urbaines, mais beaucoup de travailleurs sont employés dans de petits ateliers souvent situés dans leur logement ou à proximité, où ils confectionnent des vêtements, transforment des aliments ou bien se livrent à d'autres petits travaux de fabrication ou de montage. Il est difficile de savoir comment les femmes et les hommes se répartissent dans ces entreprises. Certains travaillent pour le compte d'autrui, d'autres pour leur propre compte, et d'autres encore emploient du personnel tout en travaillant pour eux. Beaucoup migrent probablement d'une catégorie à l'autre au cours de leur vie active. Souvent, l'unité de production est la famille, et il peut arriver que trois générations travaillent ensemble et mettent en commun les gains qu'elles réalisent. Tous les travailleurs et employeurs de l'économie informelle ne sont pas pauvres, mais beaucoup le sont ou vivent sous la menace permanente de se voir poussés dans une situation de pauvreté par quelque événement imprévu.

124. L'accès au crédit constitue un sujet de préoccupation de première importance pour les travailleurs de l'économie informelle. Ils ont souvent recours à des prêteurs ou des tontines pour obtenir un financement d'urgence mais, pour une bonne part, leurs autres besoins financiers ne sont pas satisfaits. Le microcrédit peut aider ceux qui le souhaitent à intégrer l'économie formelle. Il constitue également un catalyseur pour la formation de groupes.

125. Selon la Déclaration et le Plan d'action du Sommet de Ouagadougou de 2004, le microcrédit fait partie des questions à privilégier. Lors de leur conférence de 2006, les ministres africains des Finances,

de la Planification et du Développement économique ont rappelé la nécessité d'exploiter la dynamique du microcrédit pour créer des emplois et sécuriser les revenus en Afrique. Le but est de s'assurer que les politiques financières produisent les meilleurs résultats possibles en matière d'emploi, et de supprimer les entraves à l'accès aux marchés, de réduire le coût social des dérèglements et ruptures du marché, et de multiplier les possibilités d'investissement dans les secteurs à haute intensité de main-d'œuvre. Le microcrédit a un rôle particulièrement important à jouer dans l'économie informelle et dans le développement de l'emploi des jeunes, l'entrepreneuriat des femmes, le renforcement du pouvoir des groupes vulnérables et l'élimination du travail des enfants. Il peut également être un moyen d'aider les travailleurs qui ont perdu leur emploi, victimes d'une discrimination liée au VIH, et les foyers dont un ou plusieurs soutiens de famille ont succombé au SIDA.

126. Le potentiel des petites entreprises demeure intact pour ce qui est d'assurer une croissance rapide de l'emploi et de la productivité en Afrique. Sur le continent (à l'exception de l'Afrique du Sud), tout le secteur privé n'a pas la possibilité d'obtenir un crédit. Les prêts de refinancement à des conditions avantageuses s'adressent aux grandes sociétés, et les difficultés d'accès au crédit restreignent sérieusement l'accumulation d'actifs par les pauvres. De manière générale, le mode d'organisation des marchés et les mesures légales correspondantes facilitent la conclusion de contrats de financement, y compris pour les acteurs les plus modestes.

127. Au titre des DSRP, de nombreux gouvernements de l'Afrique ont libéré les taux d'intérêt, ce qui, en théorie, devrait mobiliser l'épargne des ménages. Mais, dans la pratique, les systèmes financiers de l'Afrique ne sont pas équipés pour recueillir de petits dépôts. Souvent, la hausse des taux d'intérêt n'a fait qu'aggraver la situation. Par ailleurs, la restructuration de banques et la fermeture d'établissements dans le sillage de la libéralisation et de la réforme des systèmes financiers ont réduit l'offre de crédits à l'investissement et amené de nombreuses petites entreprises à s'adresser à des officines de prêt. Les exemples de bonnes pratiques observés dans le monde montrent que l'octroi de prêts aux petites entreprises est concevable lorsque les établissements financiers sont incités à grossir et à élargir leur clientèle, à limiter les coûts et les risques, et à proposer des produits adaptés. Mais il faut impérativement un cadre réglementaire qui soit propice à de nouvelles façons de faire des affaires, y compris des taux d'intérêt suffisants pour couvrir les frais engagés et les expériences tentées en matière de gestion des risques.

Politiques

128. La priorité devra être donnée aux initiatives centrées sur l'instauration d'un climat favorable à l'activité économique. Dans une grande partie de l'Afrique, pour encourager les investissements et améliorer le fonctionnement des marchés, il faudra dépasser les stratégies axées sur la recherche d'une compétitivité fondée sur une main-d'œuvre à bas prix ou l'exploitation des ressources naturelles. Cela implique que l'on se concentre sur les paramètres fondamentaux (éducation et soins de santé de base, stabilité macroéconomique, bonne gouvernance et consolidation des infrastructures) qui permettent au secteur privé de se développer et de se diversifier, et d'offrir par voie de conséquence davantage d'emplois productifs et décents aux femmes et aux hommes. Il importe également de reconnaître que les problèmes et les solutions varient entre les pays, lesquels doivent trouver des stratégies adaptées à leur cas.

129. Conformément à la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, de l'OIT, les politiques adoptées concernant les entreprises doivent avoir un double objet: améliorer la productivité et faciliter l'accès aux ressources concurrentielles, et faire en sorte que les conditions régnant sur le lieu de travail soient synonymes d'équité (notamment entre les femmes et les hommes), d'élimination de la pauvreté et de protection sociale. Pour relever ces défis interdépendants, il faut un assortiment de politiques internationales, nationales, sectorielles et locales afin d'accroître la productivité, d'encourager l'innovation et de rendre les entreprises plus compétitives.

130. Améliorer la qualité du travail dans les petites entreprises, développer les débouchés pour les femmes, encourager la formation d'associations par les employeurs et les travailleurs, et améliorer l'emploi dans l'économie informelle sont autant de moyens d'exploiter pleinement les possibilités de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité dans les petites entreprises. Ces dernières ont impérativement besoin d'acquérir les compétences en gestion nécessaires pour survivre et prospérer. Un soutien doit être assuré pour que puissent être fournis, aux niveaux national et local, des services de développement des entreprises rentables et durables (formation des gestionnaires, accès au financement, information sur les technologies, accès aux marchés d'exportation et intérieurs, établissement de liens

entre entreprises, etc.). La méthode de l'OIT intitulée «Gérez mieux votre entreprise» se révèle un bon outil à cet égard. Utilisée dans plus de 80 pays, dont 34 en Afrique, elle s'appuie sur le principe du renforcement des institutions en faisant intervenir des instances locales et nationales pour former des instructeurs d'organismes associés, qui forment à leur tour de petits entrepreneurs, ce qui permet de toucher un grand nombre de personnes d'une façon durable. Le programme de l'OIT «Gender and Enterprise Together (GET Ahead for Women in Enterprise)», qui vise principalement les femmes chefs d'entreprise, est particulièrement utile en Afrique.

131. Leurs ressources étant limitées, et comme elles manquent de moyens pour se défendre, les petites entreprises sont généralement absentes du processus d'élaboration des politiques. En conséquence, il leur est souvent plus difficile d'accéder aux marchés, notamment aux marchés publics, ainsi qu'aux services financiers et non financiers. Le cadre de réglementation leur est habituellement défavorable et les frais d'exploitation dans l'économie formelle sont fréquemment prohibitifs. Il importe donc de permettre aux petites entreprises de se faire entendre dans le processus politique, de renforcer leurs capacités et d'améliorer le niveau de qualification de leurs dirigeants. Les femmes jouent un rôle central en Afrique, spécialement dans le secteur informel, et elles souffrent de handicaps particuliers dans la sphère politique. Cela montre que les femmes doivent être mieux représentées et qu'il convient de remédier aux handicaps particuliers dont elles pâtissent couramment en ce qui concerne, par exemple, l'accès aux actifs économiques et sociaux, dont la terre et les droits de propriété et de succession, ainsi qu'aux services de formation et de perfectionnement.

132. S'agissant du cadre juridique et réglementaire dans lequel fonctionnent les entreprises, une simplification des lois et règlements et une réduction de leur nombre se traduisent généralement par un secteur privé plus dynamique et plus efficace. Mais, pour que la pérennité des entreprises soit assurée, le cadre de réglementation ne doit pas aller à l'encontre des normes internationales du travail ni comporter de préjugés sexistes. Toute modification du contexte économique doit aider les entreprises concernées à sortir de l'économie informelle, et les inciter en ce sens. Il est aussi important que toute réforme politique soit intégrée aux plans de développement et stratégies de réduction de la pauvreté nationaux, et que les donateurs travaillent ensemble et en étroite collaboration avec les gouvernements afin que des initiatives nationales et régionales comme le Fonds pour le climat d'investissement⁵² aient toutes les chances de porter fruit.

133. Par ailleurs, les politiques adoptées doivent également faciliter l'intégration des entreprises africaines aux chaînes de valeur, aux niveaux mondial, national et local, la création de liens horizontaux entre les entreprises par des partenariats, des groupements, des réseaux et des stratégies de développement sectorielles, et l'existence de liens verticaux entre producteurs, fournisseurs et acheteurs. De tels liens peuvent se révéler particulièrement efficaces pour lever bon nombre d'obstacles auxquels les entreprises, notamment les entreprises détenues par des femmes, font face lorsqu'il s'agit d'accéder, par exemple, à des marchés, des services, des technologies ou un savoir-faire. Une fois que cet accès leur sera assuré, les entreprises africaines pourront créer et conserver des emplois de qualité en augmentant leur productivité, leur présence sur le marché et leur part du marché.

134. Les coopératives de toute nature jouent un rôle important dans de nombreux secteurs de l'économie africaine, en particulier dans les zones rurales. Le mouvement coopératif doit toutefois surmonter une longue tradition d'interventionnisme étatique pesant qui, dans beaucoup de pays, a sérieusement entamé la crédibilité des coopératives aux yeux de leurs membres et de leurs clients. Par le biais de son programme COOPNET (Programme interrégional de développement des ressources humaines pour le maillage et la gestion coopérative), l'OIT contribue largement au développement des ressources humaines des coopératives en aidant à l'élaboration des programmes d'études, à l'amélioration des méthodes de formation, à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et au développement de l'esprit d'entreprise dans les coopératives. Le but est de développer des coopératives autonomes, gérées par leurs membres, économiquement viables, capables d'apporter leur pierre aux processus de réforme économique, de démocratisation, de création d'emplois et de réduction de la pauvreté. Après l'adoption de la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, de nombreux pays d'Afrique ont recouru aux services consultatifs du BIT pour revoir leur législation sur les coopératives. En Afrique

⁵² www.investmentclimatefacility.org.

du Sud, par exemple, le BIT a apporté son aide pour la mise au point d'une stratégie pour le développement des coopératives. La Guinée-Bissau a elle aussi adopté une politique nationale dans le même but en s'inspirant de la recommandation n° 193, de même que l'Éthiopie, la Zambie et le Zimbabwe.

135. Il est primordial que les pays d'Afrique puissent diversifier leur économie et aider les entreprises qui approvisionnent les marchés mondiaux à entreprendre des activités à forte valeur ajoutée dans les chaînes de valeur mondiales. L'investissement étranger et le commerce international constituent une importante source de transferts de technologies et de compétences pour les entreprises nationales privées, et multiplient les occasions qu'elles ont de découvrir les marchés mondiaux. Les multinationales peuvent contribuer à l'amélioration des compétences dans les entreprises africaines en engageant du personnel local pour des postes d'encadrement, en conseillant les dirigeants de petites entreprises, en ouvrant l'accès aux formations en entreprise, en facilitant l'accès au crédit et en encourageant le développement de l'économie locale. L'établissement de partenariats public-privé entre les municipalités et les communautés, d'une part, et les investisseurs extérieurs, d'autre part, peut créer des débouchés en matière d'emplois dans le cadre des plans de développement économique local et peut être un bon moyen de stimuler la croissance dans les zones ayant un potentiel économique.

136. La Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT, qui constitue un guide complet des meilleures pratiques à suivre, est particulièrement pertinente lorsqu'il s'agit de faire en sorte que les grandes entreprises contribuent pleinement au développement national et local, notamment par le biais de leurs liens commerciaux avec de petites entreprises. Les initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises peuvent s'inspirer de l'approche de la Déclaration de l'OIT afin d'encourager et de récompenser les comportements responsables. Ces initiatives volontaires peuvent ouvrir des débouchés et des marchés aux produits du «commerce équitable», et contribuer à établir des mécanismes visant à améliorer les pratiques sur le lieu de travail dans le contexte de l'évaluation de la mise en œuvre des codes de conduite internationaux et des plans correctifs qui leur sont associés. La Déclaration de l'OIT peut être particulièrement utile pour promouvoir les pratiques tendant à faire en sorte que les investisseurs étrangers respectent des normes élevées en matière de sécurité au travail et d'incidences sur l'environnement et à réduire le risque d'une «exportation» des matières ou des méthodes dangereuses.

137. Les services de développement des entreprises jouent un rôle important dans l'essor des entreprises. Il est essentiel d'étendre l'accès à des services appropriés de financement, de formation, de marketing, d'amélioration de la qualité et d'information. Ces services peuvent être dispensés entre des entreprises appartenant à une même chaîne de valeur ou un même groupe, par des mandants et des organismes indépendants ou par les médias, qui peuvent constituer un bon outil d'information, de sensibilisation et de dialogue. Les services de développement des entreprises destinés à améliorer les pratiques suivies en milieu de travail ne peuvent être durables et efficaces que s'ils sont fondés sur une compréhension et sur la promotion des avantages à attendre par tous les acteurs des entreprises, à savoir les travailleurs, les propriétaires et gestionnaires, et les clients en bout de chaîne. Les initiatives de développement des entreprises centrées sur des chaînes de valeur caractérisées par des taux de croissance relative élevés ont plus de chances d'être rentables.

138. Les politiques nationales de développement économique local (DEL) qui visent à une amélioration de la compétitivité et à une croissance durable et bénéfique pour tous sont un autre moyen de promouvoir le travail décent dans les petites entreprises. Ces politiques, qui encouragent les partenariats entre les principaux acteurs des secteurs privé et public, font intervenir un large éventail d'acteurs (y compris ceux de l'économie informelle) dans la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de développement commune. Il est particulièrement opportun, dans les pays qui prônent la décentralisation, de lier les politiques nationales de DEL aux politiques et cadres réglementaires locaux. Il est extrêmement important, pour le développement économique local, de renforcer la capacité des autorités territoriales de faciliter la mise en œuvre des politiques de DEL en partenariat avec le secteur privé. De même, les politiques nationales de DEL peuvent jouer un rôle non négligeable dans les pays en conflit en servant de cadre à des programmes de reconstruction et de relance centrés sur l'emploi.

139. L'amélioration de l'accès aux services financiers est capitale à cet égard. La priorité doit être donnée à la création d'un contexte politique incitatif qui permette à des organismes de microfinance d'émerger, de prospérer et de toucher un grand nombre de pauvres, en fournissant toute sorte de services financiers en demande et abordables (crédit, épargne, assurance, crédit-bail, transferts, etc.).

Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent inclure des mesures pour canaliser les ressources financières disponibles vers les établissements de microfinancement.

Cible proposée

Trois quarts des pays d'Afrique adoptent des stratégies intégrées pour le développement d'entreprises durables et la création d'emplois décents, qui accordent une attention particulière aux femmes chefs d'entreprise. Ces stratégies doivent inclure parmi les cibles visées l'enregistrement d'au moins la moitié des entreprises opérant actuellement dans le secteur informel.

3.3. Un travail décent pour les jeunes

Objectif

Réduire fortement le taux de chômage chez les jeunes et améliorer sensiblement la qualité des emplois proposés aux jeunes des deux sexes.

Contexte

140. En Afrique, le nombre de personnes de 15 à 24 ans qui entrent sur le marché du travail dépasse la capacité d'absorption de l'économie, ce qui entraîne un niveau élevé de chômage, de sous-emploi et de découragement chez les jeunes. Malgré la diminution des taux de fécondité et l'atténuation des dommages provoqués par l'épidémie de VIH/SIDA, notamment en Afrique subsaharienne, la population africaine demeure l'une des plus jeunes du monde. La population de jeunes devrait s'accroître de 46 millions entre 2005 et 2015, et le nombre de jeunes en âge de travailler (en activité et au chômage) devrait augmenter de 22 millions. L'enjeu immédiat, pour l'Afrique, est donc de créer suffisamment d'emplois décents de manière à réduire le nombre de jeunes parmi les travailleurs pauvres tout en diminuant fortement le taux de chômage des jeunes.

141. Parce que les jeunes manquent d'expérience professionnelle, qu'ils ne savent pas toujours comment chercher un emploi, qu'ils n'ont pas accès à des réseaux sociaux susceptibles de les renseigner et que, souvent, ils ne possèdent pas les qualifications exigées sur le marché du travail, ils sont les plus vulnérables. Le nombre de jeunes chômeurs (disponibles et à la recherche d'un emploi) a progressé de presque 30 pour cent entre 1995 et 2005, et le taux de chômage des jeunes s'élevait à 19,5 pour cent en 2005. Globalement, en Afrique, les jeunes sont trois fois plus exposés au chômage que les adultes et cinq jeunes sur dix sont sans emploi. Les jeunes étant généralement très motivés, pleins d'énergie et capables des idées et des projets les plus novateurs, négliger ce potentiel de croissance constituerait un gaspillage autant économique que social ainsi qu'un risque sociopolitique.

142. La discrimination fondée sur le sexe et les normes culturelles aggravent la situation des jeunes femmes. Elles ont moins de chances d'être embauchées que les jeunes hommes et risquent plus qu'eux d'être exclues du marché du travail. En 2005, le taux d'inactivité était de 50,2 pour cent chez les jeunes femmes, contre 31 pour cent pour les hommes⁵³. Lorsque les perspectives d'embauche ne sont pas bonnes, les jeunes femmes sont généralement les premières à renoncer et à décider de rester chez elles. Elles ont encore moins accès aux services d'éducation et de formation que les jeunes hommes, ce qui limite d'autant leurs chances de trouver un travail, surtout dans l'économie formelle.

143. Quand les chances de décrocher un emploi rémunéré dans l'économie formelle sont minces et qu'il existe des filets de protection sociale, les jeunes deviennent souvent des «travailleurs découragés» qui sortent du marché du travail (et qui sont comptés parmi les inactifs). Le taux d'inactivité des jeunes en Afrique est passé de 38,3 à 40,5 pour cent entre 1995 et 2005. Cette progression peut s'expliquer en partie par l'augmentation du nombre de jeunes faisant des études⁵⁴ mais aussi par le fait que le

⁵³ BIT: Modèle des tendances mondiales de l'emploi, 2006.

⁵⁴ Néanmoins, l'augmentation du nombre de jeunes faisant des études n'est pas universelle, une baisse du nombre d'inscriptions dans l'enseignement tertiaire étant notée dans plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne. Voir BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (Genève, 2006).

découragement gagne du terrain chez les jeunes⁵⁵. Or un jeune qui perd courage risque de se sentir inutile et exclu de la société, ce qui rend difficile sa réintégration dans la population active.

144. La plupart des jeunes Africains ne peuvent s'offrir le luxe de rester au chômage ou inactifs. L'instinct de survie pousse la majorité d'entre eux dans l'économie informelle⁵⁶, où ils travaillent souvent de longues heures, sans sécurité et en contrepartie d'un très petit salaire. L'OIT a calculé que 44 millions de jeunes d'Afrique, soit 48,7 pour cent de ceux qui ont un emploi, ne gagnaient pas assez, en 2005, pour se hisser, eux-mêmes et leurs familles, au-dessus du seuil de pauvreté (1 dollar des Etats-Unis par jour) et que 75 millions de jeunes travailleurs gagnaient encore moins de 2 dollars par jour. L'Afrique est la seule région où le nombre de jeunes travailleurs pauvres vivant avec 1 dollar des Etats-Unis par jour a augmenté depuis 1995 (de presque 7,7 millions).

145. Du fait de la faiblesse et de la précarité des revenus dans l'agriculture, les taux de pauvreté sont nettement plus élevés dans les zones rurales que dans les zones urbaines⁵⁷. Il en résulte des flux migratoires importants entre la campagne et la ville chez les jeunes, avec le chômage, la discorde et les troubles sociaux que cela implique⁵⁸. Devant le peu de choix qui s'offre à eux, les jeunes sont plus tentés de se livrer à des activités criminelles et à d'autres comportements risqués et autodestructeurs, comme le travail sexuel et la consommation de drogues illicites.

146. Beaucoup de jeunes d'Afrique deviennent adultes dans des conditions de troubles civils qui dégénèrent parfois en de durs conflits qui entravent encore davantage le développement. Les jeunes hommes sans emploi ou inactifs sont les premiers candidats à un recrutement sous les armes. Mais beaucoup de jeunes femmes sont aussi impliquées en tant qu'actrices ou victimes d'actes de violence dans les conflits⁵⁹. Dans plusieurs pays africains, on constate que le manque d'emplois décents pour les jeunes peut contribuer à prolonger ou réactiver un conflit en cours.

Politiques

147. S'ils sont actuellement maltraités au regard de l'emploi, les jeunes représentent cependant un potentiel d'énergie, d'inventivité et de productivité. La mise à profit du marché de l'emploi des jeunes dépend de la vitalité de l'économie et, donc, de la vigueur et du dynamisme de la demande de travail en général, ainsi que de la mesure dans laquelle les jeunes peuvent intégrer les marchés de l'emploi. Une façon d'assurer un travail décent aux jeunes d'Afrique consiste donc à créer des conditions propices à une croissance riche en emplois tout en engageant des politiques et des programmes opérationnels pour aider les jeunes à surmonter les handicaps particuliers qui les empêchent d'entrer sur le marché du travail ou d'y rester. Toutefois, à moins d'une croissance de l'emploi due à la bonne santé de l'économie, il sera difficile d'élaborer des programmes pour intégrer les jeunes aux marchés de l'emploi d'une manière durable. Les gouvernements, les entreprises et d'autres acteurs clés doivent réaliser ce potentiel en formant des partenariats destinés, par conséquent, à réduire le taux de chômage et de sous-emploi général, tout en accordant plus d'attention à l'aide dont les jeunes ont besoin pour acquérir les qualifications nécessaires à l'obtention d'un emploi convenablement rémunéré.

148. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité du chômage des jeunes Africains, on ne peut stimuler l'emploi des jeunes qu'en associant les différents acteurs et en établissant des liens avec des politiques de développement et d'emploi plus larges. Les plans d'action nationaux encouragés par le Réseau pour

⁵⁵ Très rares sont les pays qui produisent des données sur les travailleurs découragés; l'Afrique du Sud en fait partie. En septembre 2005, 3,3 millions de Sud-Africains, ou 11,2 pour cent de la population active, étaient disponibles pour travailler mais ne cherchaient pas de travail; plus de la moitié d'entre eux avaient moins de 30 ans. Voir: *Statistics South Africa: Labour force survey*, sept. 2005 (Pretoria, 2005), consultable à l'adresse: <http://www.statssa.gov.za/publications/P0210/P0210September2005.pdf>.

⁵⁶ Les douze pays d'Afrique qui produisent des données font état d'une plus forte proportion de jeunes que d'adultes dans l'économie informelle. Voir: L. Guarcello et coll.: *School to work Transition in sub-Saharan Africa: An overview*, UCW Working Paper (Understanding Children's Work Project, Florence, 2005), tableau 8, consultable à l'adresse: <http://www.ucw-project.org/pdf/publications/youthSSA.pdf>.

⁵⁷ L'ONU calcule qu'environ 70 pour cent des pauvres d'Afrique vivent dans des zones rurales. Nations Unies: *Rapport mondial sur la jeunesse 2005* (New York, 2005), p. 129.

⁵⁸ Sommers, *op. cit.* Voir aussi: Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest, *op. cit.*

⁵⁹ Nations Unies: *Rapport mondial sur la jeunesse 2005, op. cit.*, pp. 144-192.

l'emploi des jeunes (YEN)⁶⁰ fournissent un cadre utile pour articuler les politiques et les programmes et faire travailler ensemble les acteurs concernés.

149. Pour être efficaces, les mesures de stimulation de l'emploi des jeunes devront donc être centrées sur certains secteurs. Le développement rural offre d'énormes possibilités à cet égard. Les stratégies adoptées pourront avoir pour objet de développer le secteur rural non agricole et les systèmes de crédit aux jeunes agriculteurs, d'améliorer des infrastructures telles que les systèmes d'irrigation et les réseaux routiers des campagnes, ainsi que les équipements sociaux susceptibles d'attirer les jeunes dans les zones rurales et, du côté de l'offre, d'adapter les programmes d'études pour qu'ils répondent aux besoins des jeunes ruraux et qu'ils leur permettent de se perfectionner, et de sensibiliser les jeunes en général aux possibilités d'emploi, dans ce secteur. Parmi d'autres secteurs, on pourra citer ceux du tourisme, de la construction, et des technologies de l'information et des communications.

150. Quand ils sont bien conçus et que leur cible est bien définie, les services de travaux publics et communautaires créent des emplois qui peuvent profiter à certains groupes de jeunes, et beaucoup de pays africains sont en train d'en mettre en place. De manière générale, ils n'assurent pas un emploi de longue durée, mais ils peuvent aider les jeunes à mettre un pied dans le marché du travail. Ils peuvent accroître la productivité des travailleurs peu qualifiés lorsqu'ils se conjuguent à d'autres interventions et services visant à améliorer l'employabilité des participants (formation, aide à la recherche d'un emploi et conseil).

151. Bien qu'important, le développement de l'esprit d'entreprise chez les jeunes n'est pas la panacée. Ce qu'il faut, c'est un entrepreneuriat axé sur l'amélioration des débouchés, orienté vers la production d'emplois ainsi que vers la création et l'exploitation de nouveaux marchés. Les programmes d'entrepreneuriat spécifiques ont plus de chances de porter fruit quand ils s'insèrent dans un cadre directeur et réglementaire favorable à l'entrepreneuriat des jeunes. Des ressources importantes devront aussi être affectées aux programmes permettant aux jeunes d'accéder aux services de crédit, de formation et de développement des entreprises, y compris d'obtenir un encadrement de longue durée. Les coopératives et les entreprises communautaires sont également un bon moyen de développer les emplois décents pour les jeunes, outre qu'elles peuvent leur permettre d'apprendre comment devenir entrepreneurs et accumuler collectivement les ressources financières, sociales et humaines nécessaires à la création d'emplois.

152. Il est primordial de réformer les systèmes de formation professionnelle pour donner aux jeunes les qualifications exigées sur le marché du travail – tâche qui n'est pas mince. Il faut aussi tenir compte du fait que l'apprentissage classique demeure le principal moyen de se former pour entrer sur le marché du travail, surtout informel. S'il donne, en règle générale, une formation d'un bon rapport qualité/prix, il se limite souvent à inculquer quelques connaissances pratiques de base et peut occulter des situations d'exploitation ou de travail des enfants.

153. Les politiques et programmes de promotion de l'emploi des jeunes doivent embrasser un large éventail de domaines. Etant donné que l'éducation constitue le fondement de l'employabilité des jeunes et doit leur apporter les qualifications que l'on demande sur le marché du travail, il est nécessaire de relever le niveau d'enseignement et de formation. La fréquentation dans les établissements secondaires de l'Afrique augmente mais reste faible par rapport à d'autres régions. L'illettrisme demeure très répandu, touchant quelque 18 pour cent des jeunes hommes et 27 pour cent des jeunes femmes⁶¹. Les moyens d'intervention employés devront faciliter l'accès de tous à l'éducation. La mise en place de services d'information sur le marché du travail, de conseil et d'orientation peut aussi beaucoup contribuer à lutter contre des préjugés courants qui existent chez les jeunes concernant la réalité du monde du travail (comme l'idée selon laquelle un emploi dans l'administration est synonyme de réussite).

154. Les partenariats avec le secteur privé sont indispensables pour pallier les pénuries de ressources financières dans le secteur de l'éducation et de la formation et pour obtenir des informations sur les

⁶⁰ Le YEN a été créé à l'initiative du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, dans le sillage de la Déclaration du Millénaire, par laquelle il a été résolu «de formuler et d'appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un emploi décent et utile». Il a invité Juan Somavia, Directeur général du BIT, et James Wolfensohn, alors Président de la Banque mondiale, à le rejoindre dans le cadre de ce nouveau partenariat inter-institutions. Voir: <http://www.ilo.org/public/french/employment/strat/yen/index.htm>.

⁶¹ Guarcello et coll., *op. cit.*

besoins du marché du travail. Il est capital d'adopter des politiques sanitaires à l'intention des jeunes, notamment des jeunes femmes. Les liens de cause à effet entre la santé des jeunes et le chômage sont à deux sens, les jeunes sans emploi étant plus exposés aux risques sanitaires associés à la pauvreté et à la marginalisation (tels que le VIH). Une mauvaise santé empêche aussi d'obtenir de bons résultats à l'école, en cours de formation et au travail et limite les chances des jeunes de trouver et de garder un emploi.

Cible proposée

L'adoption par les trois quarts des pays africains de politiques et de programmes nationaux visant à répondre à l'augmentation importante et rapide du nombre de jeunes à la recherche d'un emploi et à faire en sorte qu'il existe suffisamment d'emplois décents pour réduire le nombre de jeunes travailleurs pauvres. Les politiques et programmes adoptés devraient se traduire par une réduction significative du taux de chômage des jeunes en Afrique, qui est actuellement proche de 20 pour cent.

3.4. Développement des compétences et employabilité

Objectif

Améliorer sensiblement le choix et la qualité des formations proposées aux femmes et aux hommes, notamment aux jeunes et à ceux qui, actuellement, vivent et travaillent dans la pauvreté.

Contexte

155. Améliorer l'employabilité par le développement des compétences est un élément central de l'Agenda du travail décent et une condition essentielle pour stimuler la croissance économique, réduire la pauvreté et lutter contre l'exclusion et la vulnérabilité des plus démunis⁶². La démarche choisie par l'OIT pour améliorer l'employabilité des femmes et des hommes en quête d'un meilleur emploi consiste à aider ses mandants à élaborer des politiques et des programmes d'amélioration des compétences des travailleurs, des gestionnaires et des responsables politiques. Sa stratégie repose sur quatre principaux domaines d'action: politiques et systèmes de formation, adaptation aux changements technologiques, services d'emploi, et amélioration de l'accès à une formation et à un emploi. Elle est guidée par la promotion et l'application de la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, et la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997.

156. Dans de nombreux pays d'Afrique, la productivité dans les entreprises de l'économie informelle reste faible. Le développement des compétences pour permettre aux intéressés de mener une vie convenable est indispensable à l'amélioration de la productivité, des revenus et de l'accès aux emplois proposés. L'accroissement de la productivité repose sur une transformation des processus de production pour abaisser les coûts de production et pour s'orienter vers la production de biens et de services à haut rendement. Les actions d'éducation et de formation aident à trouver et absorber les informations nécessaires et à bien comprendre et à utiliser les technologies nouvelles et productives. L'existence d'une main-d'œuvre instruite et compétente constitue un facteur de croissance économique important; elle facilite la transition entre des modèles de production classiques et des produits, des marchandises et des services plus complexes et à haute valeur ajoutée pour les marchés mondiaux. Plus la main-d'œuvre sera instruite et qualifiée, plus l'industrie et l'agriculture locales seront compétitives, ce qui attirera des investissements étrangers. Rendre l'Afrique compétitive au niveau mondial pour lui permettre de bien mettre à profit les occasions créées par la mondialisation exige une réforme complète des politiques de formation

⁶² BIT: «Stratégies d'emploi pour les programmes par pays pour un travail décent: concepts, approches et outils pour la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi», document du Conseil d'administration GB.295/ESP/1/1, 295^e session, Genève, mars 2006.

de nombreux pays pour améliorer le niveau de compétence et de qualification des travailleurs africains des deux sexes.

157. L'amélioration des compétences est importante à tous les niveaux de l'économie, à commencer par les ouvriers dits «non qualifiés» et jusqu'aux cadres supérieurs du personnel de gestion. Lier le relèvement du niveau de compétence à l'application de nouvelles technologies constitue un des moyens clés d'améliorer la productivité de tous les travailleurs et entreprises, y compris des entreprises les plus petites. Les transferts de technologies et leur assimilation en Afrique dépendent pour une bonne part de l'existence de professionnels, techniciens et travailleurs spécialisés compétents. La réduction de la fracture numérique est indispensable au développement car le fait de pouvoir accéder en temps utile aux technologies de l'information et de les maîtriser peut promouvoir le commerce, l'éducation, l'emploi, la santé et la richesse. Les travailleurs africains ont de plus en plus besoin de posséder des compétences de base d'un haut niveau (résolution d'un problème, pensée abstraite, travail en équipe, communication, etc.), qui sont aussi importantes que les compétences techniques pour la productivité et l'employabilité.

158. La plupart des établissements de formation et d'enseignement d'Afrique manquent de ressources financières, de matériel et de supports de formation, ainsi que d'enseignants et d'administrateurs qualifiés. Cela réduit considérablement leur capacité de s'adapter aux évolutions économiques et démographiques, de donner des qualifications et des cours d'un bon niveau, et de former une main-d'œuvre capable de contribuer à la croissance économique. Une façon de remédier à ces contraintes consiste, pour les organisations d'employeurs et de travailleurs, à resserrer les liens avec les établissements d'enseignement et de formation pour améliorer l'employabilité des diplômés. Dans un pays, les qualifications demandées, les normes de compétence et les programmes de formation doivent être arrêtés de concert avec les employeurs, et il importe que les programmes de formation soient dispensés aussi bien à l'école que sur le lieu de travail. De même, il est important de prendre en considération le point de vue pratique des syndicats pour s'assurer que les travailleurs puissent donner leur pleine mesure. La participation des partenaires sociaux à l'amélioration des compétences aide à faire en sorte que les aptitudes exigées sur le marché du travail soient données aux travailleurs, que les compétences acquises soient reconnues, et que les incompatibilités entre l'offre et la demande soient limitées.

159. L'employabilité des diplômés qualifiés est tributaire d'un nombre limité de qualifications professionnelles nationales, dont beaucoup sont dépassées. Cela a pour effet d'entraîner une saturation rapide des marchés du travail, de restreindre l'accès des jeunes aux métiers modernes et de limiter l'accès des filles aux professions qui embauchent. L'instauration d'un éventail de qualifications nationales plus large en étroite collaboration avec l'industrie permettrait de mieux prendre en compte les qualités requises dans les formations dispensées. On voit apparaître dans des pays d'Afrique un certain intérêt pour une reconnaissance mutuelle des qualifications nationales qui faciliterait les migrations de travailleurs à l'intérieur des CER, à l'instar de ce qui se passe dans la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁶³.

160. Il est particulièrement important pour les personnes économiquement vulnérables et les exclus de la société que les jeunes acquièrent des compétences professionnelles de base qui les préparent à toute sorte d'emplois. Tout le monde reconnaît aujourd'hui que les systèmes d'éducation et de formation doivent aider les travailleuses et travailleurs, notamment les personnes économiquement vulnérables et exclues de la société, à saisir les emplois qui se présentent et à se perfectionner tout au long de leur vie active.

161. La formation des travailleurs de l'économie informelle pose un autre problème important. La plupart d'entre eux n'ont jamais eu la possibilité de faire de bonnes études et n'ont jamais reçu une formation structurée. Ils sont des millions à suivre un apprentissage informel qui ne leur enseigne pas les bases théoriques ni les techniques modernes. Souvent, les établissements de formation professionnelle ont une connaissance limitée de la nature des compétences requises dans l'économie informelle et ne répondent donc pas aux besoins des personnes qui travaillent déjà dans le secteur informel ou qui sont susceptibles d'y entrer.

⁶³ R. Robert: *The Social Dimension of Regional Integration in ECOWAS* (Genève, BIT, Département de l'intégration des politiques, 2004), document de travail n° 49.

Politiques

162. Des réformes s'imposent pour mieux faire le lien entre les systèmes d'enseignement et de formation officiels et le monde du travail. Il conviendrait de réaliser régulièrement des enquêtes sur l'employabilité des personnes ayant suivi une formation professionnelle. L'établissement de qualifications professionnelles nationales en étroite collaboration avec l'industrie aiderait aussi à mieux tenir compte des qualités requises et, par conséquent, à dispenser une formation plus adaptée.

163. Dans de nombreux pays, l'apprentissage classique demeure le principal pourvoyeur de personnel qualifié pour un marché du travail essentiellement informel. Mais ce système peut présenter plusieurs défauts. Premièrement, la formation se limite souvent à la pratique du métier. Deuxièmement, ainsi qu'on l'a dit, s'il n'est pas convenablement contrôlé, il peut occulter des situations d'exploitation ou de travail d'enfants. Il faudrait donc que les gouvernements et les partenaires sociaux revoient les modes d'apprentissage traditionnels pour en améliorer la transparence, la stabilité et la qualité⁶⁴.

164. L'orientation professionnelle et l'information sur le marché du travail sont également essentielles pour aider et orienter les gens, surtout les personnes à la recherche d'un premier emploi telles que les jeunes. L'amélioration des compétences doit se conjuguer avec une formation à l'entrepreneuriat à tous les niveaux. Des services d'aide à la recherche d'emploi et de placement plus efficaces et plus sensibles aux problèmes des femmes sont nécessaires. Ils devront aussi répondre aux besoins des personnes handicapées. Les services d'emploi tant publics que privés ont un rôle à jouer à cet égard, en se complétant mutuellement au lieu de se concurrencer. Pour qu'il en soit ainsi, il conviendra de mettre en place les réglementations appropriées.

165. Le financement demeure un sujet d'importance. Il faudra réfléchir à de nouveaux mécanismes et, éventuellement, à une taxe sur la masse salariale qui alimenterait une caisse nationale de la formation. Si l'investissement dans la formation incombe au premier chef aux gouvernements, il conviendrait néanmoins qu'il soit partagé avec les entreprises, les partenaires sociaux et les bénéficiaires de manière que l'éducation et la formation soient étroitement liées aux stratégies et programmes de croissance économique et de développement de l'emploi.

166. Pour renforcer la formation professionnelle et l'employabilité, il faut que les acteurs concernés participent activement à la formulation des politiques. L'instauration d'un dialogue social sur les politiques relatives à la formation professionnelle peut aider à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Elle peut aussi aider à limiter les conflits entre employeurs et travailleurs sur des questions comme la reconnaissance et la rémunération des compétences, et à orienter les actions de formation vers les segments du marché du travail qui sont vulnérables et l'objet de discrimination. Ce sont là autant de mesures qui favorisent l'investissement et la croissance, et qui contribuent à développer l'emploi et à rendre le marché du travail plus sûr.

Cible proposée

Trois quarts des Etats Membres d'Afrique soumettent à un examen critique et appliquent, avec la participation des partenaires sociaux, les politiques et les stratégies nationales en matière d'éducation et de formation, et mettent en place des mécanismes pour leur mise en œuvre aux niveaux national, régional, local et sectoriel ainsi qu'au niveau de l'entreprise. Ces stratégies devraient inclure des cibles annuelles concernant les possibilités de formation ou de réadaptation offertes aux travailleurs pauvres, notamment les jeunes et les femmes, pour faire en sorte que la moitié de la main-d'œuvre de l'Afrique ait acquis de nouvelles compétences ou amélioré son niveau de qualification d'ici à 2015.

⁶⁴ BIT: *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir*, rapport IV (1), Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003, pp. 73-74.

3.5. Réponse aux crises et reconstruction

Objectif

Accélérer la création d'emplois décents dans les pays qui sortent d'une crise.

Contexte

167. Dans un passé récent, l'Afrique a été dévastée par des conflits et des catastrophes naturelles à maintes reprises. Si tout doit être fait pour éviter de telles crises dans l'avenir ou pour en atténuer les effets, la prudence commande toutefois à l'OIT et à ses mandants de bien se préparer à répondre au besoin d'une reconstruction sociale et économique, et à faire cause commune avec les réseaux internationaux engagés dans des actions de relance après avoir fourni des secours.

168. Il est essentiel d'investir dans le développement, la croissance et la création d'emplois pour limiter les conflits et les incidences des catastrophes naturelles. Après une crise, une fois que leur survie est assurée, les femmes et les hommes veulent reconstruire leur vie. Le fait de pouvoir compter sur un emploi et un revenu améliorera leurs perspectives de reprise socio-économique et les mettra sur la voie d'un développement durable. Or, souvent, on ne pense à l'emploi qu'après coup, en prenant pour acquis qu'il suivra automatiquement le processus de reconstruction. Mais ce n'est pas le cas et, par conséquent, la promotion de l'emploi doit, dès le départ, être un élément clé des stratégies de relance à la suite d'une crise. Elle devrait s'inscrire dans une démarche coordonnée, cohérente et intégrée qui associe tous les acteurs intéressés, moyennant un financement prévisible.

169. La réponse à une crise représente en outre une occasion unique d'entamer des processus de développement à plus long terme et d'améliorer, par exemple, le dialogue social et la protection sociale, et d'étendre l'application des normes internationales du travail. Certes, après une crise, les conditions se prêtent difficilement à l'application des normes internationales du travail, mais il faut profiter de la situation pour semer les germes d'un dialogue social, d'une protection sociale et d'une application des normes qui soient satisfaisants, de manière à renforcer la gouvernance locale et à réduire le risque d'une nouvelle crise dans les sociétés fragilisées par un conflit.

Politiques

170. Dans les périodes de transition, la reprise économique doit viser à satisfaire les besoins immédiats, à éviter une rechute, à soutenir les efforts de règlement du conflit et de rétablissement de la paix; elle doit également faire redémarrer l'économie et jeter les bases nécessaires pour assurer la stabilité économique, la croissance et la réduction de la pauvreté sur le long terme. En s'associant à ses partenaires des réseaux internationaux de réponse aux crises, l'OIT sera en mesure d'aborder la phase de reconstruction dans le souci du travail décent et selon une démarche qui permettra de rétablir les infrastructures physiques et sociales détruites par un conflit ou une catastrophe naturelle.

171. L'expérience partout en Afrique montre que les interventions de réponse aux crises et de reconstruction «centrées sur l'emploi» exigent tout un assortiment de mesures: rétablir les institutions sociales; accroître la demande locale en finançant des programmes de travaux et en investissant dans les infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre; remettre en état les structures et services de soutien de l'économie de base et les réseaux d'échanges commerciaux locaux; réduire les coûts de transaction et améliorer l'efficacité des opérations commerciales; restaurer la confiance entre les acteurs économiques locaux et les investisseurs potentiels (dont les Africains qui vivent et travaillent à l'étranger); effectuer des transferts de connaissances; encourager les investissements dans le secteur privé et les pratiques commerciales socialement responsables; encadrer l'aide fournie pour promouvoir l'emploi local; aider les populations à retrouver rapidement leur indépendance en développant l'économie locale; renforcer la capacité des organisations d'employeurs et de travailleurs et des hommes et des femmes touchés par la crise; et bâtir une gouvernance sociale et économique qui soit efficace et responsable. Les partenaires sociaux et autres acteurs concernés peuvent apporter une contribution précieuse au succès des interventions de reconstruction centrées sur l'emploi.

172. Si, de manière générale, le mieux est d'opter pour une démarche ouverte à tous et ancrée dans la communauté, il peut cependant être nécessaire d'élaborer des politiques et des programmes spécifiques pour les anciens combattants, les handicapés, les personnes déplacées et les anciens enfants soldats.

173. La solution du développement des infrastructures avec une main-d'œuvre abondante se révèle un moyen peu coûteux de restaurer les infrastructures essentielles à la suite d'une crise, solution qui a le mérite de créer des emplois et de relancer l'économie locale grâce à l'apport de capitaux, et de favoriser l'intégration sociale en mettant l'accent sur les plus pauvres. Cette approche doit être complétée par des activités de développement des compétences et de l'entrepreneuriat dans le cadre d'une stratégie de stimulation de l'économie locale. Un projet mené par l'OIT en Somalie pour promouvoir l'emploi et améliorer les conditions de vie constitue une bonne illustration de cette approche: il a permis de créer des possibilités d'emploi à court terme dans la rénovation des infrastructures en rapport avec le dialogue social et a fourni les bases d'un emploi durable en réorientant les programmes de financement et d'entretien des infrastructures en cours afin qu'ils donnent plus de résultats et créent davantage d'emplois. Cette initiative de reconstruction au niveau local s'appuie sur une stratégie de mobilisation sociale autour de la restauration de l'infrastructure communautaire qui, si elle est couronnée de succès, peut conduire à un consensus sur le développement qui place le travail décent au cœur de l'analyse sociale et économique de la planification et de la mise en œuvre des politiques.

174. Les conflits et les catastrophes naturelles peuvent entraîner une concentration des efforts et une mobilisation des ressources dans le but de lutter contre les situations de fragilité socio-économique durables, d'aider à la réduction des risques de catastrophe et de remédier aux causes profondes des conflits. Ces mesures doivent se conjuguer à un souci de la qualité du développement, y compris une réflexion sur la façon d'exploiter la phase de reconstruction pour promouvoir le bien-être socio-économique, les droits fondamentaux et la sécurité des personnes. Un élément important de la reconstruction consiste à promouvoir les organes de représentation à l'échelon de la communauté, en particulier les syndicats et les organisations d'employeurs, et à encourager leur participation à la remise sur pied de l'infrastructure sociale aussi bien que matérielle. Au Libéria, par exemple, l'OIT aide le gouvernement à élaborer une stratégie de l'emploi intégrée, qui inclut des initiatives de reconstruction à forte intensité de main-d'œuvre, des actions de formation professionnelle et de développement de l'esprit d'entreprise, la production d'informations sur le marché du travail, des mesures contre le VIH, outre la promotion du dialogue social et des droits fondamentaux.

175. Les stratégies de relance doivent faire intervenir les institutions sociales et les administrations locales. Forts de leur connaissance du terrain, les associations professionnelles et les syndicats représentent des partenaires locaux particulièrement importants pour la relance de l'emploi. Il convient aussi que d'autres groupes de la société civile, comme les organisations féministes, les coopératives et les associations d'agriculteurs, soient associés à la planification et la mise en œuvre des mesures de relance. En Angola, par exemple, l'OIT a conclu un partenariat avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et le gouvernement angolais pour développer l'esprit d'entreprise chez les femmes réfugiées de retour dans le pays, en créant des centres d'apprentissage de l'autonomie pour les femmes. Les ministères du travail ont un rôle capital à jouer dans l'orientation des politiques sociales et économiques et dans la promotion du travail décent, ce qui demande un effort spécial de renforcement des capacités.

Cible proposée

Les approches axées sur le développement de l'économie locale et les investissements à forte intensité de main-d'œuvre sont incorporées dans tous les programmes de reconstruction et de relance, et une attention particulière est accordée à la mise en place d'institutions efficaces et responsables pour le monde du travail et pour la gouvernance économique et sociale en général.

4. La protection sociale pour tous

4.1. Extension et amélioration de la protection sociale

Objectif

Extension et amélioration des régimes et programmes de sécurité sociale.

Contexte

176. Pour faire face aux principaux défis en matière de sécurité sociale dans le cadre d'une stratégie relative au travail décent en Afrique, il faut consentir des efforts importants pour améliorer la couverture et la qualité de la sécurité sociale. L'expérience acquise ailleurs dans le monde montre que la sécurité sociale est un moyen essentiel de favoriser le développement économique et social. A cette fin, une politique de sécurité sociale à long terme doit être conçue et adoptée dans le cadre d'un vaste dialogue national tripartite. Dans le présent rapport, la sécurité sociale s'entend d'une série de transferts basés sur des droits et des règles, qui permettent de faire face à une gamme complète de risques et de besoins sociaux⁶⁵.

177. La montée de l'urbanisation et d'autres changements sociaux contribuent inexorablement à une détérioration des structures familiales élargies qui constituaient dans bien des collectivités la principale forme de soutien dans les périodes difficiles. Les régimes de sécurité sociale organisent la mutualisation des risques auxquels font face les travailleurs à divers stades de leur vie par des transferts en espèces et en nature, sous forme de soins médicaux par exemple. En leur offrant de l'aide dans les moments où ils sont incapables de travailler et de gagner leur vie, ces systèmes visent à éviter que les pertes de revenus temporaires ne dégénèrent en pauvreté permanente. Ils représentent donc des instruments indispensables pour la réduction de la pauvreté. L'épargne individuelle peut également servir de protection en période de maladie ou de chômage, mais bon nombre de travailleurs – femmes et hommes – ne parviennent pas à mettre suffisamment de côté pour parer aux aléas de l'existence. Fournie collectivement, la sécurité sociale est généralement plus équitable et efficiente, sous réserve d'être bien conçue et administrée.

178. En Afrique subsaharienne, on estime que seulement 10 pour cent de la population active est couverte par des régimes publics de sécurité sociale, qui sont des régimes de retraite pour la plupart mais qui fournissent également un accès aux soins de santé dans certains cas. Toutefois, la protection sociale décline à mesure que l'économie informelle se développe. Dans certains pays, les services de santé publique profitent à un pourcentage plus élevé de la population, mais les programmes de santé publique et les prestations fournies en soins de santé demeurent très limités. En Afrique du Nord, la protection tend à être nettement plus importante, mais les niveaux d'exclusion sont encore très élevés.

Politiques

179. Pour développer la protection sociale en Afrique, il existe essentiellement trois moyens qui peuvent être combinés afin de former des systèmes de sécurité sociale pluralistes; ces moyens sont: l'extension des régimes d'assurance sociale existants, la création de régimes d'assurance communautaires ou professionnels facultatifs ou prescrits dans le cadre d'une convention collective et la création de systèmes de prestations financés par l'impôt. Ces derniers peuvent être universels ou soumis à condition de ressources. L'expérience des dernières décennies montre que, tout en demeurant un outil important pour favoriser l'intégration d'une partie de la population active dans l'économie formelle, l'assurance sociale conventionnelle n'est pas très efficace pour toucher les travailleurs de l'économie informelle. Il n'est plus possible de s'en remettre aux formes traditionnelles de protection fondées sur la famille élargie et les liens communautaires pour assurer une sécurité minimale du revenu aux travailleurs non couverts. Les

⁶⁵ Voir BIT: *Social security for all: Investing in global social and economic development. A consultation*, Questions de protection sociale de réflexion n° 16, Département de la sécurité sociale (Genève, 2006).

régimes contributifs autonomes qui ne s'inscrivent pas dans une stratégie nationale pluraliste n'offrent qu'une solution partielle. Les transferts non contributifs en espèces, financés par l'impôt, s'annoncent prometteurs à cet égard; ils peuvent prendre diverses formes: pensions universelles versées à toutes les personnes âgées; prestations en espèces versées aux familles ayant des enfants et subordonnées à la scolarisation ou à la participation à des programmes de santé publique; prestations d'aide spécialisée versées aux personnes handicapées, aux orphelins et aux groupes vulnérables; et programmes d'assistance sociale ciblés.

180. L'expérience nationale du Botswana, de la Namibie et de l'Afrique du Sud ainsi que les travaux de recherche du BIT démontrent qu'il serait possible en principe de fournir à un coût abordable à tous les pauvres de l'Afrique un minimum de prestations et de services sociaux – soins médicaux de base, transfert d'un revenu de base en cas de besoin et éducation de base. Dans certains cas, les systèmes de prestations devraient être introduits graduellement au fil de la croissance de l'économie et de l'expansion de la marge de manœuvre budgétaire. La plupart des ressources requises pourraient être générées à l'échelle nationale⁶⁶. La capacité de tels régimes d'offrir des prestations qui aient rapidement un impact important sur la pauvreté pourrait être renforcée de beaucoup par des transferts internationaux dans une période transitoire de démarrage, particulièrement pour les pays les plus pauvres.

181. Une telle protection sociale de base aurait une incidence majeure sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration du niveau de vie. L'accès aux services sociaux de base, à commencer par les soins de santé et l'éducation, peut incontestablement contribuer dans une large mesure à l'accroissement de la productivité et à la réduction de la pauvreté dans le court et le long terme. La protection de la santé est un bon moyen de lutter contre la pauvreté liée à des problèmes de santé, sous réserve que les prestations soient suffisantes et d'un coût abordable. En outre, les transferts en espèces peuvent jouer un rôle majeur en assurant une sécurité du revenu de base à ceux qui ne peuvent gagner leur vie. En Afrique, un certain nombre de pays à revenu intermédiaire ou faible ont introduit des pensions de vieillesse non contributives. L'expérience de pays comme le Botswana, Maurice, le Lesotho, la Namibie et l'Afrique du Sud montre que ces pensions sociales ont un impact remarquable sur le niveau de vie des personnes âgées et de leurs familles, et en particulier sur les enfants⁶⁷. L'expérience et des simulations démontrent également que les pensions sociales sont faisables et accessibles pour les pays à faible revenu, comme ceux de l'Afrique⁶⁸. Les microsimulations effectuées récemment par le BIT montrent, par exemple, dans le cas de la République-Unie de Tanzanie et du Sénégal, que la combinaison de pensions de vieillesse universelles de base et de prestations destinées aux écoliers et aux orphelins âgés de moins de 14 ans contribuerait à réduire la pauvreté globale de plus d'un tiers et ce, à un coût abordable⁶⁹.

182. Les pensions de vieillesse et d'invalidité peuvent certainement avoir un impact majeur sur les moyens de subsistance des foyers comptant une personne âgée ou invalide, mais des prestations d'une plus vaste portée seraient nécessaires pour réduire sensiblement la pauvreté au sein de la population tout entière. Les allocations familiales peuvent permettre d'obtenir un tel résultat, comme le montrent les exemples de prestations en espèces versées pour les enfants dans un contexte de développement⁷⁰. La plupart de ces régimes sont en Amérique latine et se présentent souvent sous forme de transferts en

⁶⁶ X. Scheil-Adlung et coll.: *What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries* (Genève, BIT, document ESS n° 24, 2006).

⁶⁷ Voir, par exemple, A. Barrientos et P. Lloyd-Sherlock: *Non-contributory pensions and social protection*, Questions de protection sociale, document de réflexion n° 12, Secteur de la protection sociale du BIT (Genève, 2003); E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges* (Genève, BIT, document ESS n° 6, 2002); HelpAge International: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (Londres, 2004); Save the Children UK; HelpAge International et Institute for Development Studies: *Making cash count: lessons from cash transfer schemes in east and southern africa for supporting the most vulnerable children and households* (Londres, 2005), <http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/pdf-files/MakingCashCountfinal.pdf>.

⁶⁸ Voir K. Pal et coll.: *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Questions de protection sociale, document de réflexion n° 13 (Genève, BIT, 2006); et N. Kakwani et K. Subbarao: *Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions*, PNUD Centre international pour l'action en faveur des pauvres, document de travail n° 8 (Brésil, août 2005).

⁶⁹ Voir F. Gassmann et C. Behrendt: *Les prestations en espèces dans les pays à faible revenu: Simulations des effets sur la réduction de la pauvreté au Sénégal et en Tanzanie*, Questions de protection sociale, document de réflexion n° 15, BIT, Département de la sécurité sociale (Genève, 2006).

⁷⁰ Voir H. Tabatabai: *Eliminating child labour: The promise of conditional cash transfers* (Genève, BIT, 2006).

espèces liés, par exemple, à la fréquentation scolaire ou à la participation à des programmes de santé publique. Là encore, les simulations montrent qu'en théorie de tels programmes pourraient également être abordables⁷¹, dans la plupart des pays d'Afrique, mais certaines préoccupations subsistent quant à la parfaite transférabilité de ces programmes dans des pays dont l'infrastructure est insuffisante dans les domaines de l'éducation et de la santé. En pareils cas, il faudrait que les prestations, universelles ou ciblées, puissent être administrées d'une manière efficace et peu coûteuse.

183. Multiplier les initiatives visant à assurer une protection sociale de base est donc un moyen viable de réduire la pauvreté et l'insécurité dans les pays de l'Afrique subsaharienne. La constitution de régimes de sécurité sociale durables exige un engagement national et à long terme. Plusieurs pays d'Afrique ont déjà inscrit l'amélioration de la protection sociale dans leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Les contributions nationales sont les principales sources de financement, mais dans bon nombre de pays la création de régimes de sécurité sociale progresserait plus rapidement si ceux-ci disposaient d'une aide extérieure pendant une durée initiale.

184. Le but ultime est l'accès universel aux régimes officiels de sécurité sociale. L'idée d'une prestation universelle, même modeste au départ, payable sans distinction à tous les ayants droit correspond bien à la notion de régime fondé sur les droits mais pourrait, dans la pratique, devoir être tempérée par un certain ciblage des ressources, si celles-ci sont limitées. Les régimes universels constitueraient un fondement solide pour des systèmes pluralistes pragmatiques, répondant aux besoins divers de différents sous-groupes de la population.

185. Un moyen prometteur d'organiser une couverture sociale de base et de l'étendre, principalement dans le domaine de la santé, est de créer des régimes de microassurance et des régimes spéciaux pour les travailleurs de l'économie informelle et leurs familles. Une foule de nouveaux systèmes de microassurance et autres régimes communautaires de protection sociale de base sont en train de voir le jour en Afrique. Les régimes de microassurance sont souvent mis en place par des organisations de la société civile et administrés par le canal de diverses structures organisationnelles, principalement pour couvrir les dépenses de santé en cas de maladie et, plus rarement, de maternité ou d'invalidité. Un nombre croissant de gouvernements africains considèrent la microassurance comme un instrument très utile pour développer la protection sociale et l'inscrivent dans les stratégies qu'ils adaptent à cet effet. Dans plusieurs pays, comme le Ghana et le Sénégal, des régimes de microassurance font déjà partie de la mise en œuvre progressive de systèmes de sécurité sociale intégrés et plus cohérents visant une couverture universelle.

186. La microassurance s'avère un excellent moyen d'atteindre des groupes exclus de l'assurance sociale obligatoire, de mobiliser des ressources supplémentaires (fonds, ressources humaines, etc.) qui bénéficient au secteur de la protection sociale dans son ensemble, de contribuer à la participation de la société civile et à l'habilitation de groupes socioprofessionnels, dont les femmes. Toutefois, les régimes autonomes et autofinancés de microassurance présentent de sérieuses limites sur les plans de la durabilité et de la capacité d'atteindre un grand nombre de bénéficiaires. On peut en accroître l'impact en établissant des liens fonctionnels avec des systèmes nationaux d'assurance sociale élargis (par exemple, en subventionnant les primes versées par les membres à faible revenu, en subventionnant ou en prenant en charge les régimes de microassurance ou en leur fournissant une assistance technique dans le domaine de la gestion), ce qui contribue à rendre les politiques nationales de protection sociale plus équitables et efficaces. Au Ghana, l'introduction du régime national d'assurance maladie, qui combine des éléments d'assurance sociale avec des régimes d'assurance mutuels de district, vaut la peine d'être étudiée dans ce contexte⁷².

187. Le développement de la microassurance a conduit certains pays à concevoir des régimes spéciaux ciblant principalement les travailleurs informels. Au Sénégal, la Stratégie nationale de protection sociale, une composante du DSRP, vise à accroître la couverture d'assurance maladie pour la faire passer de moins de 20 pour cent à 50 pour cent de la population d'ici à 2015. Deux grands régimes ont été établis,

⁷¹ Voir K. Pal et coll., *op. cit.*, et N. Kakwani, F. Veras Soares et H.H. Son: «Conditional cash transfers in African countries», PNUD Centre international pour l'action en faveur des pauvres, document de travail n° 9 (Brésil, nov. 2005).

⁷² BIT (Secteur de la protection sociale): *Improving social protection for the poor: Health insurance in Ghana, The Ghana Social Trust pre-Pilot Project, rapport final* (Genève, 2005).

l'un au profit des travailleurs agricoles et l'autre des travailleurs du transport, les deux groupes représentant plus de 5 millions de bénéficiaires. Cette expérience prometteuse pourrait devenir un modèle pour d'autres pays de la région.

188. Le système de sécurité sociale devrait être constitué graduellement, à partir de plans d'action globaux à long terme inscrits dans les PPTD nationaux, sur la base des éléments suivants:

- l'accès aux soins de santé de base dans le cadre de systèmes pluralistes nationaux combinant en un tout cohérent des régimes publics financés par l'impôt, des régimes d'assurance sociale et privée, des fonds d'actions et des régimes communautaires;
- l'accès à la protection de la maternité pour toutes les femmes qui travaillent comme moyen principal de protéger la santé, de garantir les droits liés à l'emploi et de parvenir à l'égalité des sexes;
- un système d'allocations familiales qui aide à lutter contre le travail des enfants et qui permette de scolariser les enfants;
- un système de programmes ciblés de transferts en espèces, c'est-à-dire une assurance sociale associée à des programmes de travaux publics et à des politiques similaires du marché du travail, qui aide à surmonter la misère;
- un système de pensions universelles de vieillesse, d'invalidité et de survivant, destiné dans la pratique à soutenir des familles entières;
- l'extension de l'accès aux soins de santé, au besoin grâce au financement de donateurs, est une priorité partout, mais particulièrement dans les pays touchés par des maladies endémiques comme le paludisme et le VIH/SIDA. Les services de santé de base devraient être accessibles gratuitement ou à un coût abordable, en priorité aux enfants, aux personnes handicapées et aux personnes âgées, et la sécurité de revenu accordée en cas de maladie professionnelle et d'accident du travail.

189. Les gouvernements devraient assurer l'accès aux services, au niveau souhaité, par la voie législative. Cela ne signifie pas que tous les régimes de sécurité sociale doivent être administrés par des institutions publiques ou semi-publiques. Les gouvernements peuvent déléguer leurs responsabilités à diverses institutions et organisations des secteurs public, privé, coopératif et à but non lucratif. Il importe, toutefois, de formuler une définition légale claire du rôle respectif des différents acteurs responsables de la prestation de services de sécurité sociale à tous les membres de la société. Ces rôles doivent se compléter tout en assurant le plus haut niveau possible de protection et de couverture. Un gouvernement pourrait formuler un plan d'action en matière de sécurité sociale qui définisse la portée et l'étendue des services fournis par le canal d'organismes gouvernementaux, de régimes d'assurance sociale, d'assurance privée, de mutuelles d'employeurs et de régimes de microassurance.

Cible proposée

Tous les pays d'Afrique adoptent des stratégies nationales cohérentes en matière de sécurité sociale, notamment en vue de la création ou de l'extension d'un système de sécurité sociale de base donnant accès aux soins de santé essentiels, à des allocations pour les enfants d'âge scolaire et à une pension minimale.

4.2. S'attaquer au problème du VIH/SIDA dans le monde du travail

Objectif

Mettre en place à l'échelle du pays, du secteur et de l'entreprise des politiques efficaces de lutte contre le VIH/SIDA dans le monde du travail.

Contexte

190. Le VIH touche maintenant tous les pays dans le monde, mais prend des proportions endémiques dans plusieurs grandes régions de l'Afrique. Devenue un problème majeur en milieu de travail et un défi de taille en matière de développement, l'épidémie de VIH menace gravement la santé et la subsistance de travailleurs, hommes et femmes, et a de lourdes conséquences pour les entreprises, ainsi que pour les

économies nationales et régionales. L'épidémie touche tous les secteurs d'activité et empiète sur les droits fondamentaux au travail, sapant ainsi les efforts déployés pour garantir aux femmes et aux hommes un travail décent et productif.

191. Bon nombre d'organismes nationaux et internationaux essaient activement d'enrayer et de ralentir la progression de la maladie, et de fournir traitement et soutien à ceux qui sont atteints. Parce que le virus s'en prend principalement aux femmes et aux hommes d'âge adulte, le lieu de travail (formel et informel) joue un rôle primordial pour la prestation d'une gamme complète de services VIH aux travailleurs et à leurs familles. L'inclusion des interventions liées au VIH dans les PPTD contribue à l'adoption d'une approche intégrée qui mise sur tous les domaines d'expertise de l'OIT. En outre, l'approche tripartite adoptée par l'OIT permet de mobiliser les gouvernements, les employeurs et les travailleurs pour agir ensemble contre le VIH/SIDA. Les partenaires sociaux en Afrique mettent déjà leurs réseaux au service de la lutte contre le VIH/SIDA. Il est vital pour les perspectives d'avenir de l'Afrique qu'ils étendent leurs activités et en améliorent l'efficacité dans les années à venir.

Politiques

192. Le recueil de directives pratiques du BIT propose des lignes directrices internationales pour l'élaboration de politiques⁷³. Il définit les droits et les obligations des partenaires tripartites ainsi que les principes fondamentaux qui doivent sous-tendre les mesures prises en milieu de travail. Il traite des domaines clés suivants: la prévention par l'éducation, les programmes de sensibilisation à la question de l'égalité entre hommes et femmes et une aide concrète visant à favoriser le changement de comportement; la protection des droits des travailleurs, dont la protection de l'emploi, l'égalité entre les sexes, le droit aux prestations et la non-discrimination; les soins et le soutien, dont l'accès à une prise en charge psychologique et à des tests de dépistage volontaires et confidentiels, ainsi que le traitement là où les systèmes locaux de santé sont insuffisants.

193. Il convient de renforcer les capacités des partenaires sociaux afin d'améliorer et d'intensifier de façon significative la lutte contre l'épidémie dans le monde du travail. Il faudrait en priorité donner des orientations sur la manière d'appliquer le recueil dans le contexte des PPTD, et incorporer des mesures de lutte contre le VIH/SIDA dans les grandes stratégies de développement, comme les stratégies de réduction de la pauvreté, adoptées aux échelons national et régional.

194. La prise en compte du VIH/SIDA dans les structures de la sécurité et de la santé au travail, dans l'administration et la législation du travail, dans la promotion de l'égalité des sexes, dans l'entrepreneuriat et dans les programmes de formation professionnelle, ainsi que l'appui à la création de régimes novateurs d'assurance maladie et d'assurance vie ne sont que quelques exemples d'une approche intégrée à la lutte contre le VIH/SIDA dans le monde du travail et au-delà.

195. Les politiques visant à mettre en œuvre les dispositions du recueil de directives pratiques doivent privilégier les mesures antidiscriminatoires, les droits des travailleurs, l'égalité des sexes, la sécurité du travail, la protection sociale et l'élimination du travail des enfants. Les principes de la justice sociale et de l'égalité, le tripartisme et les normes fondamentales du travail sous-tendent l'approche axée sur les droits adoptée par l'OIT dans la lutte globale contre le VIH/SIDA. Des politiques sont requises à tous les niveaux – depuis la région jusqu'au lieu de travail individuel – pour défendre les droits, promouvoir les programmes en milieu de travail et atténuer l'impact socio-économique de l'épidémie.

196. Des instruments de microfinancement (comme les prêts d'urgence, les produits d'épargne et la microassurance) peuvent compléter l'action de l'Etat visant à rendre les familles brisées moins vulnérables. Certains programmes de microfinancement mis en œuvre en Afrique subsaharienne offrent des produits conçus pour atténuer l'impact de l'épidémie sur l'institution elle-même, sur ses clients ou sur les deux⁷⁴. Le crédit et l'assurance maladie, ainsi que les prêts conventionnels et les produits d'épargne y figurent en bonne place.

⁷³ BIT: *Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail* (Genève, 2001).

⁷⁴ A. McDonagh: *Microfinance strategies for HIV/AIDS mitigation and prevention in sub-Saharan Africa*, BIT/SFP document de travail n° 25 (2001).

197. Il faut mettre au point, et les développer, des interventions spéciales comportant une aide ciblée pour donner aux collectivités très touchées, aux femmes, aux jeunes et aux orphelins, aux personnes âgées et à ceux qui vivent avec le VIH/SIDA davantage de moyens de gagner leur vie, par le microfinancement et l'acquisition de compétences par exemple. Les programmes de formation professionnelle pour les jeunes se prêtent particulièrement bien à l'inclusion de volets sur la santé, les compétences nécessaires dans la vie courante et le VIH.

198. Il faut non seulement renforcer la capacité des gouvernements et des entreprises de lutter contre l'épidémie, mais également les aider à faire face à l'attrition du personnel, causée par le SIDA. Il convient de définir et de tester de nouvelles démarches – programmes de formation accélérée, programmes de service national, stratégies d'adaptation comme le changement de l'âge de la retraite ou la modification de la législation du travail, exploitation de ressources sous-utilisées comme les institutions privées, les milieux universitaires et la société civile. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont un rôle important à jouer à cet égard; il importe donc qu'elles réclament leur juste place dans les structures et les programmes nationaux de lutte contre le VIH.

Cible proposée

Tous les pays d'Afrique ont des stratégies nationales de lutte contre le VIH/SIDA visant à faire en sorte que le milieu de travail contribue à garantir l'accès universel à la prévention, au traitement, à l'aide et au soutien requis.

4.3. Promouvoir des conditions de travail meilleures, plus sûres et plus saines

Objectif

Mieux faire comprendre l'importance de la sécurité et de la santé au travail, et améliorer les mesures visant à assurer le respect des lois qui régissent les conditions de travail.

Contexte

199. On reconnaît de plus en plus que les accidents et les problèmes de santé au travail ont un impact non seulement sur la vie des travailleurs et de leurs familles, et sur leurs perspectives d'emploi futures, mais également sur la production et la rentabilité des entreprises et, en définitive, sur le bien-être de la société dans son ensemble. De même, de mauvaises conditions de travail – horaires excessifs et rémunération insuffisante, par exemple – nuisent à la fois aux travailleurs et aux entreprises et coûtent cher à la société. En bref, pour obtenir de bons résultats sur le plan économique, il faut améliorer aussi bien la sécurité et la santé des travailleurs que la productivité et les conditions de travail. L'imposition de normes acceptables est un élément clé du développement, de la lutte contre la pauvreté et du travail décent.

200. Les accidents et problèmes de santé liés au travail peuvent et doivent être évités. Pour ce faire, il faut agir à tous les niveaux – international, régional, national et dans les entreprises. Pourtant, d'après les statistiques mondiales, les accidents du travail et les maladies professionnelles suivraient une courbe ascendante. On ne devrait jamais accepter que blessures et maladies soient le lot de tout travailleur. Au contraire, la protection des travailleurs contre les maladies et les accidents résultant du travail doit être un aspect prioritaire de la promotion du travail décent.

201. L'OIT a un large éventail d'instruments sur la sécurité et la santé au travail, dont des conventions, recommandations, recueils de directives pratiques et produits d'information comme l'*Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*. En Afrique, le niveau de ratification des conventions pertinentes demeure bas comparativement à d'autres régions. Les statistiques africaines des accidents et des maladies sont souvent incomplètes parce que la sous-déclaration est une pratique courante et parce que certaines catégories de travailleurs, comme ceux de l'économie informelle, sont en général exclues des rapports officiels.

202. Par ailleurs, la plupart des pays de la région n'ont pas l'infrastructure requise pour faire appliquer les règlements adoptés, et rares sont les travailleurs qui ont accès à des services d'hygiène du travail⁷⁵. En outre, les moyens disponibles pour la formation des professionnels de la sécurité et de la santé au travail sont insuffisants.

203. La plupart des pays d'Afrique ont une législation sur les horaires de travail, les congés, le salaire minimum et autres éléments de base des conditions d'emploi. Toutefois, dans bien des cas, les lois doivent être mises à jour et leurs modalités d'application améliorées. Ainsi, dans de nombreux pays, la réforme du droit du travail et la modernisation des services d'inspection du travail sont des enjeux importants, à tel point que le BIT reçoit fréquemment des demandes d'assistance technique. Pour l'OIT et ses mandants africains, il est essentiel que ces demandes soient satisfaites et que la recherche de conditions de travail meilleures, plus sûres et plus saines soit intégrée dans la stratégie globale de développement.

204. Une meilleure inspection du travail et une meilleure gestion de la sécurité au travail non seulement sont le fondement de la protection sociale au travail, mais encore se traduisent par une meilleure qualité de production, une plus grande productivité, la baisse du nombre d'accidents et une plus grande motivation de la main-d'œuvre. Par conséquent, la bonne gouvernance du marché du travail est primordiale pour conserver ou renforcer la compétitivité et pour relever les défis de la mondialisation. Beaucoup s'inquiètent du fait que, dans bien des pays, les services d'inspection du travail sont incapables de s'acquitter de leurs fonctions et responsabilités: ils manquent de personnel, de matériel et de formation, et ils sont sous-rémunérés. Leurs modestes budgets de transport et de déplacement ainsi que des méthodes inadéquates de communication et d'enregistrement des données limitent également leur capacité de procéder à des inspections et de prendre les mesures de suivi nécessaires. De plus, la compression des ressources disponibles pour les inspections du travail peut nuire gravement au professionnalisme, à l'indépendance et à l'impartialité des inspecteurs.

Politiques

205. La Stratégie globale de l'OIT en matière de sécurité et de santé au travail (2003) ainsi que la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, et la recommandation qui s'y rattache, guident l'action que mènent les Etats Membres pour réduire l'énorme coût humanitaire et économique des accidents du travail et des maladies professionnelles. La stratégie et la convention s'appuient sur le principe de la promotion d'une culture de la prévention et d'une approche globale des systèmes de gestion, qui englobe la nécessité d'inclure l'engagement et l'action des partenaires sociaux dans des programmes nationaux. La grande majorité des Etats Membres africains se sont prononcés en faveur de la ratification et de l'application de cette convention. Ils ont relevé que l'approche promotionnelle et non prescriptive ainsi préconisée était d'une importance vitale pour l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail, ainsi que du milieu de travail dans leur région.

206. Le système de gestion de la sécurité et de la santé au travail en entreprise doit être capable de prévenir ou de maîtriser tous les types de risques au travail, depuis les accidents et maladies jusqu'aux problèmes particuliers causés, par exemple, par l'amiante ou l'entreposage des produits chimiques. Il devrait tenir compte du VIH/SIDA, des besoins des jeunes travailleurs et de la question de l'égalité hommes-femmes. Les conventions, recommandations et recueils de directives pratiques de l'OIT constituent un cadre approuvé à l'échelle internationale, sur lequel appuyer les lois, les règlements et les pratiques en matière de sécurité au travail. De même, il faut un cadre pour l'application de la législation nationale, et il faut des connaissances et des outils de promotion pour accompagner et coordonner les mesures prises ainsi que pour en surveiller les résultats afin d'améliorer de façon durable la santé et la sécurité au travail.

207. La plupart des pays d'Afrique ont une législation de base sur les horaires de travail et le salaire minimum. Même si de nombreux employeurs de l'économie informelle se conforment aux exigences de la loi, c'est surtout dans le secteur structuré que la législation du travail est correctement appliquée. L'amélioration des conditions de travail exige une stratégie combinant la modernisation des lois, leur

⁷⁵ R. Loewenson: *Situation analysis and issues in occupational health and safety in the SADC region*, document préparé pour la réunion du Secteur de l'emploi et du travail de la CDAA, Maurice, avril 1998.

application efficace dans tous les lieux de travail – y compris les petites entreprises de l'économie informelle – et l'amélioration de la productivité, de manière à ce que les coûts unitaires de production soient compétitifs. La revitalisation des services d'inspection du travail est essentielle pour assurer cette triple progression vers des conditions de travail meilleures, plus sûres et plus saines.

208. Le dialogue et l'échange de données d'expérience avec les mandants dans le cadre commun des normes de l'OIT se sont avérés très précieux pour aider les Etats Membres à passer en revue et à moderniser leurs services d'inspection du travail – politiques, cadre juridique, structure, gestion, organisation, développement des ressources humaines. De cette façon, l'accent est mis sur l'adoption de mesures correctives permettant aux entreprises d'atteindre le niveau minimal de protection prescrit par la loi avant d'infliger des sanctions pour infraction. Cette manière de procéder a été systématisée par des audits tripartites de l'inspection du travail. Cet outil peut aider les ministères du travail à élaborer des politiques et stratégies cohérentes, concises et globales qui permettent à l'inspection du travail de remédier aux problèmes existants et de relever les nouveaux défis.

209. Le BIT est bien placé pour appuyer ces efforts nationaux grâce à ses services de conseils techniques et de soutien et à la diffusion d'informations sur les bonnes pratiques. Il doit maintenir et même élargir sa collaboration étroite avec les réseaux internationaux d'inspection du travail et des réseaux connexes. Assurer une formation continue systématique en vue d'accroître les compétences techniques des inspecteurs et leur aptitude à la négociation est indispensable pour que le système d'inspection soit efficace et efficient. Il faut accorder un haut rang de priorité à l'inspection du travail dans les budgets nationaux pour permettre le recrutement et la formation des inspecteurs du travail, développer la recherche et améliorer la collecte de données, équiper les services en locaux et moyens de transport suffisants, et intensifier la coopération avec les partenaires sociaux. Une coopération étroite entre les services d'inspection du travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs peut en effet être un moyen utile et peu coûteux de favoriser le respect de la loi.

Cibles proposées

Trois quarts des Etats Membres africains élaborent des programmes visant à améliorer les conditions de travail, assortis d'objectifs nationaux précis concernant la réduction des infractions à la législation sur les heures de travail et le salaire minimum, la réduction des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que du nombre de journées de travail perdues par travailleur pour cause de maladie et d'accident, et l'augmentation progressive du nombre d'inspecteurs par rapport au nombre de travailleurs.

5. Améliorer la gouvernance dans le monde du travail et sur le marché du travail

210. Employeurs, travailleurs et gouvernements examinent constamment les institutions nombreuses et diverses qui sont à la base de l'organisation du travail, et les moyens d'établir et d'appliquer des règles favorisant la coopération et la productivité. Le terme «gouvernance» recouvre les institutions, les structures d'autorité et les moyens de collaboration publics ou privés qui coordonnent ou supervisent les activités au travail et sur le marché du travail. Ces éléments englobent des normes sociales informelles mais souvent fortes, ainsi que les contrats privés, la législation, les conventions collectives et les normes internationales. Ils ont sans doute une influence importante sur la productivité – et par extension sur le développement économique, la réduction de la pauvreté et la cohésion sociale – et donc sur la stabilité politique.

211. L'OIT, au moyen de ses normes internationales du travail, fournit un cadre normatif mondial pour la gouvernance du marché du travail et des politiques sociales et de l'emploi. Beaucoup de pays africains s'en sont inspirés pour élaborer leur législation nationale. Toutefois, étant donné qu'en Afrique la plupart des femmes, des hommes et de leurs employeurs se trouvent dans l'économie informelle, l'application dans la pratique de la législation du travail est au mieux lacunaire. Les coutumes, qui, souvent, renforcent l'exercice arbitraire du pouvoir dans les relations professionnelles et freinent les investissements et l'innovation, doivent céder la place à des systèmes de droits et de devoirs non discriminatoires, clairement définis, équitables et favorables au développement. Des mécanismes de gouvernance solides, fondés sur les normes internationales du travail et sur un tripartisme et un dialogue social efficaces, peuvent accroître les chances de générer des revenus décents et de créer des entreprises qui respectent les droits de l'homme et réunissent les conditions nécessaires pour être compétitives dans un système de marché libre de plus en plus complexe et mondialisé.

212. Passer d'une situation informelle généralisée à l'instauration de mécanismes formels de gouvernance du marché du travail est une étape cruciale du processus de développement et est essentiel pour les perspectives de travail décent. Améliorer la gouvernance du monde du travail et des marchés du travail africains est primordial pour le développement. L'OIT est idéalement qualifiée pour y contribuer.

5.1. Améliorer l'application des normes internationales du travail, en particulier les principes et droits fondamentaux au travail

Objectifs

Améliorer l'application des conventions ratifiées et assurer un plus grand respect effectif des principes et droits fondamentaux au travail.

Contexte

213. Les principes et droits fondamentaux au travail forment un corpus de normes minimal et universellement accepté en droit international du travail compatibles avec la création d'emplois et le travail décent qui favorisent les investissements dans ce but. Ils jettent les bases de systèmes solides de relations professionnelles et d'une application effective des autres normes internationales du travail. Ils atténuent les risques inhérents à l'activité économique en établissant des conditions d'égalité et des règles du jeu transparentes, prévisibles et bien appliquées, ce qui favorise une concurrence loyale.

214. L'OIT a pour objectif la ratification par tous les pays des huit conventions fondamentales; or les pays africains sont sur le point d'atteindre cet objectif. Toutefois, leur application concrète est entravée par de nombreux problèmes, liés parfois non à la réticence des gouvernements à remplir leurs obligations mais au manque de capacités. Souvent, la législation du travail n'est pas respectée et, dans le secteur informel, les conventions collectives soit ne sont pas appliquées, soit ne le sont que partiellement. Or c'est dans ce secteur que l'activité économique est la plus intense. Les catastrophes naturelles et les différents contextes environnementaux, politiques et économiques nuisent aussi aux mécanismes de

gouvernance. Néanmoins, les gouvernements, les organisations d'employeurs et les syndicats africains sont fermement déterminés à respecter les normes internationales du travail et ouvrent la voie en s'attaquant aux énormes difficultés que comporte l'amélioration de la gouvernance du monde du travail.

215. Dans les cas où le système de contrôle de l'OIT a mis en évidence des difficultés pour appliquer des conventions, et où les mandats nationaux ont défini des domaines d'action prioritaires, des mesures d'aide, notamment pour suivre les progrès accomplis, peuvent être intégrées dans le Programme par pays de promotion du travail décent. Le nombre important de ratifications en Afrique rend cet instrument particulièrement approprié. Toutefois, pour utiliser des instruments normatifs, il faut plus de ressources – effectifs suffisants et qualifiés à l'échelle nationale – dans les différents ministères mais aussi dans les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Politiques

216. La stratégie devrait être d'incorporer l'application des conventions ratifiées dans les politiques nationales de développement au moyen des Programmes par pays de promotion du travail décent et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. En outre, il faut autant que possible développer les capacités d'organisation, d'information et de sensibilisation afin que les questions relatives aux normes internationales du travail ne soient pas du ressort d'un seul ministère mais intégrées dans les programmes d'action de la plupart des organismes gouvernementaux et des partenaires sociaux. Avec le soutien généralisé des acteurs nationaux, ce type d'interaction et la diffusion de bonnes pratiques déboucheront sur un ensemble cohérent et réaliste de mesures en faveur du travail décent. A ce niveau, des ressources permettant d'accéder aux bases de données du BIT en matière de normes, comme APPLIS, ILOLEX et NATLEX, contribueront directement à l'application des normes du travail en Afrique.

217. Deux domaines en particulier devraient se voir accorder un degré élevé de priorité. L'un est la politique de l'emploi et l'ensemble des conventions et recommandations qui portent sur les politiques en faveur du plein emploi, productif et librement choisi (conventions n^{os} 122, 142, 159 et 181, recommandations n^{os} 169, 189 et 195). L'autre est la liberté d'association, étant donné que le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT a été saisi récemment de beaucoup de cas concernant des pays du continent africain.

218. A ce sujet, il est primordial dans presque tous les pays du continent d'étendre progressivement le champ d'application des normes internationales du travail afin qu'elles couvrent réellement les relations de travail dans l'économie informelle. Fréquemment, la législation nationale ne s'applique pas aux personnes qui ont le plus tendance à être occupées dans l'économie informelle – entre autres, travailleurs agricoles, travailleurs indépendants ou travailleurs domestiques et de nombreuses autres catégories, les plus vulnérables étant généralement les femmes. Pour mettre un terme à ces exclusions, plusieurs instruments peuvent constituer des références utiles. Comme la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations l'a fait observer dans son étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, la convention (n^o 150) sur l'administration du travail, 1978, exige l'extension des fonctions de l'administration du travail par la coopération avec les travailleurs et les employeurs et avec les institutions publiques et privées, entre autres dans les pays en développement. La recommandation (n^o 198) sur la relation de travail, 2006, les huit conventions sur les droits fondamentaux au travail, qui s'appliquent à tous les hommes et les femmes, et les instruments relatifs à la politique de l'emploi, peuvent aussi servir de référence.

219. Les efforts déployés pour faire pleinement respecter les principes et droits fondamentaux au travail peuvent être grandement facilités s'ils sont accompagnés par des politiques de croissance axées sur la réduction de la pauvreté et par le développement du secteur privé et des investissements dans ce secteur. Créer des possibilités d'emploi et de travail décent contribue à l'application effective de ces principes et droits. Il faut adopter des réformes et des politiques institutionnelles qui stimulent la croissance et qui soient axées sur les conditions d'accès aux marchés des personnes démunies afin d'aider ces personnes à profiter des débouchés du marché et d'assurer les services publics – protection sociale, durabilité environnementale – qui ont également une incidence sur la viabilité de la croissance.

220. La logique d'une approche fondée sur des droits implique que les instances judiciaire et législative aient elles aussi connaissance des normes du travail et des moyens qu'elles donnent. Une bonne

connaissance de ces normes et de leur incidence sur la législation nationale peut conduire à mettre en œuvre des méthodes selon lesquelles les principes et droits fondamentaux s'appliquent aussi aux travailleurs de l'économie informelle, et stimuler l'élaboration de méthodes novatrices pour étendre et appliquer ces droits. Par conséquent, la formation de magistrats qui est en cours dans plusieurs pays africains avec l'aide du Centre de Turin devrait être poursuivie.

221. Les parlements ont eux aussi leur rôle à jouer: examen des nouvelles normes adoptées par la Conférence internationale du Travail, approbation de la ratification de conventions, adoption d'une législation du travail, débats sur les politiques de mise en œuvre des normes. Dans le cadre d'une stratégie de développement en général, le BIT pourrait prévoir dans ses activités à l'échelle nationale des programmes d'information des parlementaires sur les normes du travail, et plus particulièrement leur signaler, au fur et à mesure qu'ils apparaissent, les problèmes que les organes de contrôle nationaux et ceux de l'OIT ont identifiés à propos de l'application de conventions ratifiées, et les sensibiliser à l'action que le Parlement pourrait mener afin de proposer des solutions.

Cibles proposées

Ratification des huit conventions fondamentales par tous les Etats Membres et incorporation dans la législation et la pratique nationales en matière de travail des principes et droits consacrés dans ces conventions. Une meilleure compréhension et un plus grand respect des normes internationales du travail de la part de l'administration, des tribunaux et du parlement dans le pays.

5.2. Soustraire les enfants africains au travail et les scolariser

Objectif

L'abolition effective du travail des enfants, la limite étant donnée à l'élimination de toute urgence de ses pires formes.

Contexte

222. La détermination de l'Afrique à réaliser l'objectif ci-dessus est démontrée par le taux élevé de ratification des conventions fondamentales sur le travail des enfants. Toutefois, nombreux sont encore sur ce continent les enfants qui n'ont pas atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi et qui sont soumis notamment aux pires formes de travail des enfants. Selon le rapport du BIT intitulé *La fin du travail des enfants: un objectif à notre portée*⁷⁶, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 2006, bien qu'en Afrique la proportion des enfants qui travaillent ait diminué, leur nombre continue de s'accroître, à la différence des autres régions du monde en développement. Ainsi, entre 2000 et 2004, le taux d'activité des enfants âgés de 5 à 14 ans en Afrique subsaharienne a baissé (de 28,8 à 26,4 pour cent), mais cette baisse correspond néanmoins à une augmentation en chiffres absolus (de 48 à 49,3 millions). C'est en Afrique subsaharienne que la proportion d'enfants qui travaillent est la plus élevée. Le travail des enfants continue donc de compromettre gravement la réalisation du travail décent dans la région.

223. Ces enfants sont souvent exploités – rémunération faible, voire nulle, longues journées de travail, absence de protection sociale. Ils sont victimes de traite, sont forcés à participer à des conflits armés. Ils sont exposés à des activités qui, à court ou à long terme, nuisent à leur santé et à leur épanouissement. Travailler perturbe leur instruction ou les en prive. Ils ne peuvent donc pas acquérir des connaissances et développer leur potentiel pour être compétitifs sur le marché du travail. De plus, les conséquences du travail des enfants vont largement au-delà des atteintes à leurs droits fondamentaux. Il alimente le cercle vicieux qui perpétue la pauvreté de génération en génération et entrave lourdement l'application des stratégies de réduction de la pauvreté, la création d'emplois et les programmes d'éducation et de formation.

⁷⁶ BIT: *La fin du travail des enfants: un objectif à notre portée*, rapport I(B), Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

224. La proportion élevée d'enfants qui travaillent en Afrique résulte de problèmes considérables – conflits armés, persistance d'une pauvreté répandue et chronique, taux élevé de non-scolarisation, VIH/SIDA. Ces facteurs sont aggravés par la forte croissance démographique qui pèse sur la possibilité de dispenser un enseignement de qualité à tous les garçons et les filles, d'améliorer les compétences des jeunes et de créer des emplois décents pour une population active en forte expansion.

225. Ces enfants, en particulier ceux qui sont soumis aux pires formes de travail, ne sont pas seulement en danger sur les plans physique et moral; ils manquent d'instruction, ce qui diminue leurs chances de se soustraire plus tard à la pauvreté. Leur travail est une composante essentielle des secteurs informel et formel dans la région. Il entrave fortement la mise en œuvre des stratégies de création d'emplois et de réduction de la pauvreté, et celle des programmes d'éducation et de formation, et amenuise considérablement les perspectives de développement des pays de la région.

226. Comprendre les liens de causalité susmentionnés et agir énergiquement et de façon coordonnée est primordial pour l'Agenda du travail décent. A cette fin, il faut des approches intégrées et intersectorielles pour que les stratégies et programmes nationaux de développement, d'éducation et de réduction de la pauvreté prennent dûment en compte les questions ayant trait au travail des enfants⁷⁷. A l'évidence, comme dans les autres situations de déficit de travail décent, l'ampleur et la nature des causes profondes du travail des enfants exigent des approches multisectorielles de grande envergure, et celles-ci des partenariats élargis. La meilleure façon d'y parvenir est d'intégrer le problème du travail des enfants dans les programmes nationaux pour le développement.

Politiques

227. En novembre 2006, le Conseil d'administration du BIT a approuvé le plan d'action mondial qui était proposé dans le Rapport global sur le travail des enfants⁷⁸. L'élément essentiel du plan d'action est l'engagement de l'OIT et de ses Etats Membres à éliminer toutes les pires formes de travail des enfants d'ici à 2016. A cette fin, l'ensemble des Etats Membres sont priés d'élaborer et de mettre en place avant la fin de 2008 des mesures appropriées assorties de délais. Le plan d'action exige aussi de mettre particulièrement l'accent sur l'Afrique étant donné les lents progrès qui y sont enregistrés dans la lutte contre le travail des enfants.

228. Pour faire face à ce problème difficile, il est essentiel de concevoir puis d'appliquer des plans nationaux assortis de délais en tant que partie intégrante des programmes plus amples de développement. Plusieurs pays (Ghana, Kenya, Mali et République-Unie de Tanzanie notamment) appliquent la méthode du Programme assorti de délais⁷⁹ pour élaborer et mettre en œuvre leurs programmes nationaux d'action. Cette approche comporte toute une gamme de mesures publiques et autres qui s'attaquent aux racines du problème. Elles contribuent directement à empêcher l'emploi d'enfants dans les pires formes de travail et à assurer le retrait, la réadaptation et l'insertion sociale des enfants qui en sont victimes⁸⁰. Il existe par ailleurs des programmes prévoyant la protection contre l'exploitation et les tâches dangereuses des enfants qui travaillent mais qui ont dépassé l'âge minimum légal d'admission à l'emploi.

229. Ces politiques visent aussi à aligner la législation et la pratique sur les conventions n^{os} 138 et 182. Les mécanismes de l'OIT de contrôle et de présentation de rapports contribuent à identifier les problèmes

⁷⁷ Comme l'indique le rapport global, «le travail décent ne peut devenir une réalité que si tout le monde dispose des mêmes atouts, de l'enfance à la vieillesse. Il est par conséquent primordial de veiller à ce que les désavantages et la discrimination auxquels on peut être confronté à un moment donné ne se perpétuent pas ultérieurement; ce qui signifie que, dès leur plus jeune âge, garçons et filles doivent se voir donner les moyens de franchir sans heurt les différentes étapes de leur existence jusqu'à leur entrée sur le marché du travail», *ibid.*, paragr. 273.

⁷⁸ *Ibid.* et BIT: document du Conseil d'administration GB.297/16(Rev.), 297^e session, Genève, nov. 2006.

⁷⁹ Voir «Time Bound Programme Manual for Action Planning (TBP MAP)», <http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/themes/timebound/index.htm>.

⁸⁰ Les stratégies de prévention comprennent des mesures visant à renforcer la législation et son application, à accroître notamment les possibilités d'éducation pour que tous les garçons et filles puissent accéder au système éducatif et le trouvent attrayant, à accroître le revenu des ménages et à faire mieux connaître les conséquences des pires formes de travail des enfants. Les mesures de réinsertion des enfants qui ont été soustraits au travail comprennent principalement des services consultatifs et de santé, ainsi que des possibilités d'éducation et de formation qualifiante qui tiennent compte de la situation différente des garçons et filles. La protection contre l'exploitation et les tâches dangereuses comprend des mesures législatives, l'application des normes du travail et l'amélioration des conditions de travail.

qui se posent à l'échelle nationale, à traiter en priorité certains de ces problèmes et à déterminer les capacités institutionnelles nécessaires pour appliquer efficacement les normes relatives au travail des enfants. Ces politiques doivent aussi prendre en compte les liens étroits qui existent entre travail des enfants, faible niveau de revenus et d'instruction et chômage et sous-emploi des jeunes.

230. En ce qui concerne l'Afrique, le rapport global souligne en particulier qu'il faut:

- élargir la base des connaissances sur le travail des enfants en faisant intervenir davantage les instituts et les réseaux africains de recherche, notamment les unités de recherche des partenaires sociaux;
- fournir une assistance technique aux Etats Membres dans l'élaboration des politiques nationales de lutte contre le travail des enfants, lorsque ces politiques n'existent pas;
- intégrer les problèmes liés au travail des enfants dans des cadres plus amples – objectifs du Millénaire pour le développement, documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, programmes nationaux d'action pour l'emploi des jeunes, politiques sectorielles;
- mettre l'accent sur les liens entre la lutte contre le travail des enfants et l'enseignement primaire universel, en tant qu'objectif important en soi et pièce maîtresse des stratégies visant à éliminer le travail des enfants; et
- renforcer la capacité d'action à tous les niveaux des pouvoirs publics, des partenaires sociaux et d'autres partenaires importants.

231. Le principal moyen d'éliminer le travail des enfants est un enseignement de qualité, gratuit et obligatoire, jusqu'à l'âge minimum d'admission à l'emploi. Les mesures et programmes éducatifs en Afrique doivent prendre en compte le problème du travail des enfants. Le Groupe de travail mondial sur le travail des enfants et l'éducation pour tous qui a été mis en place récemment a pour principaux partenaires le BIT, qui assure le secrétariat du groupe, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Banque mondiale, l'Internationale de l'éducation et la Marche mondiale contre le travail des enfants.

232. Les programmes par pays de promotion du travail décent en Afrique devraient prévoir notamment des politiques dotées de ressources suffisantes, provenant de sources internes et de la communauté internationale. Ces politiques pourraient comprendre par exemple les mesures suivantes: faciliter le retrait des enfants du marché du travail grâce à des innovations technologiques et autres permettant de remplacer ces enfants par des jeunes; s'attaquer aux facteurs d'abandon des études, en particulier en adaptant mieux l'enseignement primaire et secondaire à l'économie locale, ce qui contribuerait aussi à accroître les bénéfices attendus de l'instruction et par conséquent la demande d'éducation; et dispenser aux enfants, dont ceux qui ont été soustraits au travail, l'instruction et la formation nécessaires pour qu'ils soient plus compétitifs sur le marché du travail. Il faut pour cela des programmes d'alphabétisation, d'éducation extrascolaire, de formation qualifiante et d'apprentissage.

233. Eliminer les pires formes de travail des enfants nécessite un fort soutien politique et l'action concertée des autorités nationales et locales, de la société civile et de la communauté internationale. Il est essentiel que les principales administrations, les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile puissent mobiliser des ressources, élaborer des moyens d'intervention et les mettre en œuvre de façon cohérente, et mettre à profit les programmes existants et les enrichir. Il faut aussi faire partager dans la région les enseignements de l'action considérable que nombre de pays africains ont déjà menée à bien sur les plans politique et pratique.

Cible proposée

D'ici à 2008, tous les Etats africains auront élaboré des plans d'action nationaux comportant des mesures assorties de délais en vue de l'élimination avant 2016 des pires formes de travail des enfants. Ces programmes d'action devraient faire partie intégrante des stratégies nationales de développement afin d'assurer une coordination étroite entre les programmes d'éducation, les mesures de lutte contre le VIH/SIDA et ses conséquences économiques et sociales, et la mise en œuvre de la législation relative à l'âge minimum d'admission à l'emploi. Ces programmes devraient s'appuyer sur les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD).

5.3. Mettre fin au travail forcé

Objectif

L'élimination progressive de toutes les formes de travail forcé.

Contexte

234. Le rapport global de 2005 du BIT, *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, a attiré l'attention sur le travail forcé et la traite de personnes en Afrique. On estime à 660 000 le nombre de victimes du travail forcé en Afrique subsaharienne, dont 130 000 victimes du travail forcé lié à la traite d'êtres humains. Néanmoins, dans une région où beaucoup de travailleurs ont de faibles revenus, il est souvent difficile de déterminer à partir de quel seuil le non-respect généralisé des contrats de travail équivaut à du travail forcé. Dans certains pays d'Afrique, la violence politique extrême et la déliquescence des pouvoirs publics laissent libre cours au travail forcé. Il est continuellement fait état de cas de discrimination et de travail forcé à l'encontre des descendants d'esclaves dans des pays où l'esclavage était autrefois pratiqué. Le travail forcé peut également être imposé par les autorités locales, y compris les chefs traditionnels.

235. Le plan d'action sur quatre ans de lutte contre le travail forcé que le Conseil d'administration du BIT a approuvé en novembre 2005 lance un appel en faveur d'une alliance mondiale contre le travail forcé, dotée de ressources suffisantes et conduite par l'OIT, dans le but d'éliminer d'ici à 2015 toutes les formes de travail forcé dans le monde. Dans le cadre de cette approche, il est envisagé que les gouvernements se fixent de grands objectifs et cibles pour éliminer le travail forcé et mettre en œuvre des mécanismes d'action sur de nombreux fronts. Bien que l'on continue de manquer de connaissances systématiques sur le travail forcé en Afrique, des enquêtes initiales et des séminaires de sensibilisation ont permis d'identifier tout un ensemble de problèmes, entre autres la servitude pour dettes, le travail domestique forcé, l'exploitation sexuelle à des fins commerciales, les heures supplémentaires imposées sous la menace d'un licenciement, le travail obligatoire non rémunéré dans la fonction publique, le recours abusif au travail en milieu carcéral; et la traite de personnes. En outre, le sort des Africaines et des Africains qui sont recrutés pour travailler à l'étranger selon des modalités inappropriées et échappant à toute réglementation, et qui risquent d'être victimes de travail forcé dans le pays de destination, est de plus en plus préoccupant.

236. Parce que la traite d'esclaves y a été autrefois pratiquée, le travail forcé et les conditions proches de l'esclavage sont des questions particulièrement sensibles dans toute l'Afrique. En 2007, on commémorera le 200^e anniversaire de l'abolition de la traite transatlantique d'esclaves. On estime à 12 millions le nombre d'Africains qui ont été vendus à cette époque-là pour être réduits en esclavage. Cette commémoration devrait être l'occasion pour l'Afrique de prendre des mesures énergiques contre toutes les formes de travail forcé, et pour les Etats Membres de s'engager fermement à l'éliminer. Leur action sera un élément essentiel de l'Agenda du travail décent sur le continent.

Politiques

237. Ces dernières années, de nombreux pays ont renforcé leur législation pour lutter contre le travail forcé et la traite de personnes. Le défi désormais est de renforcer la capacité des mandants de l'OIT et des autres parties prenantes de mettre pleinement en œuvre cette législation. En effet, dans la plupart des pays africains, les institutions de l'administration du travail et celles chargées de faire respecter la loi disposent de très peu de ressources, d'où une application insuffisante de la législation sur le travail forcé.

238. Les pays du continent doivent adopter une approche régionale pour combattre la traite de personnes. L'expérience déjà acquise sera utile. L'OIT, en collaboration avec d'autres institutions internationales, a contribué à ce qu'une réunion interministérielle de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) adopte, en juillet 2006, un accord multilatéral de coopération pour lutter contre la traite de personnes, en particulier de femmes et d'enfants, en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest. Cela montre qu'il est possible de recourir à la coopération transfrontalière, tant sur le continent qu'ailleurs.

239. Il est nécessaire de produire des connaissances et des informations sur la nature et l'ampleur du travail forcé. Des méthodes d'enquête peuvent être mises au point et des recherches pourraient identifier

les facteurs sociaux et culturels du travail forcé. A partir des résultats des initiatives de l'IPEC axées sur la lutte contre la traite d'enfants, des programmes de sensibilisation pourraient déterminer les moyens de mobiliser les chefs traditionnels et les structures religieuses dans la lutte contre le travail forcé et la traite de personnes. Il ressort de l'expérience acquise par l'IPEC qu'il faut renforcer la base de connaissances sur le travail forcé et sur la traite de personnes, aider les mandants de l'OIT et les autres partenaires importants à incorporer les questions du travail forcé et de la traite dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et dans les cadres législatifs et d'action sociale, commencer par des mesures concrètes et élaborer une stratégie de lutte contre le travail forcé et la traite dans le cadre de programmes pilotes intégrés qui incorporeront tant la prévention de la traite de personnes que la réinsertion des victimes. La connaissance accrue de la nature et de l'ampleur du problème a facilité l'élaboration d'une nouvelle législation contre la traite et permis de renforcer les capacités de prévention et de lutte des autorités du travail, de celles chargées de faire appliquer la loi, et des agents consulaires. Au niveau local, cela a servi de catalyseur à des mesures visant à sensibiliser la population avec risques liés aux migrations, à superviser les modalités de recrutement et à assurer une formation et offrir des possibilités d'emploi indépendant aux groupes vulnérables et aux anciennes victimes de traite qui sont rentrées au pays.

240. Des projets opérationnels pourraient porter sur le cycle de la traite tant dans les pays d'origine que dans ceux de destination (et dans les régions d'origine et de destination à l'intérieur des pays du continent), relier les activités de lutte contre la traite d'enfants aux stratégies de réduction de la pauvreté, et s'inspirer des résultats des initiatives menées à l'échelle locale pour fournir des services consultatifs en matière de législation et d'action. Les enseignements que l'on peut tirer à ce jour indiquent que les chances de succès s'accroissent lorsque les programmes nationaux d'action vont de pair avec des campagnes d'information, par exemple des émissions radiophoniques locales, et avec des programmes appliqués dans des régions pilotes où les descendants d'esclaves sont nombreux. Un élément essentiel a été la participation des chefs traditionnels. Ces données d'expérience seront utiles pour élaborer des politiques.

Cible proposée

Dans le cadre de leurs programmes pour le développement et des PPTD, tous les pays africains adoptent des plans nationaux pour éliminer toutes les formes de travail forcé d'ici à 2015.

5.4. Non-discrimination et égalité au travail

Objectif

Des politiques efficaces pour mettre fin à la discrimination dans l'emploi et sur le marché du travail, y compris pour éliminer progressivement les inégalités entre hommes et femmes dans le monde du travail.

Contexte

241. La discrimination dans l'emploi et la profession revêt plusieurs formes et existe dans toutes sortes de milieux de travail. Toutefois, toutes les formes de discrimination ont un trait commun: elles consistent à réserver à des personnes un traitement différent en fonction de certaines caractéristiques comme la race, la couleur ou le sexe, au détriment donc de l'égalité de chances et de traitement. Autrement dit, la discrimination engendre des inégalités et les accentue. Elle restreint la liberté des êtres humains, quelles que soient leurs capacités, de développer leur potentiel, de choisir et de réaliser leurs aspirations professionnelles et personnelles. Elle les empêche d'acquérir des qualifications et des compétences et de recueillir les fruits de leurs efforts, d'où le sentiment d'humiliation, de frustration et d'impuissance qui finit par s'imposer.

242. L'ensemble de la société en subit aussi durement les conséquences. Le gaspillage des talents et des ressources humaines nuit à la productivité, à la compétitivité et à l'économie, creuse les inégalités socio-économiques, compromet la cohésion et la solidarité sociales, menace la stabilité politique. L'élimination de la discrimination au travail est inséparable du concept de travail décent pour tous les hommes et les femmes. Ce concept repose sur la notion d'égalité de chances pour tous ceux qui travaillent ou qui

recherchent un emploi et un moyen d'existence, qu'il s'agisse de journaliers, d'employeurs ou de travailleurs indépendants occupés dans l'économie formelle ou informelle. L'élimination de la discrimination est indispensable dans les stratégies africaines de réduction de la pauvreté et de développement économique durable.

243. L'une des cibles des objectifs du Millénaire pour le développement est l'accroissement du pourcentage des femmes salariées dans le secteur non agricole, en tant qu'indicateur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. L'inégalité des sexes est très répandue et, invariablement, ce sont les femmes pauvres qui sont les plus durement touchées. Les femmes ont des revenus moindres. Elles risquent davantage d'être cantonnées à des emplois peu rémunérés et peu qualifiés, et d'être bloquées dans l'économie informelle. Si elles se tournent vers l'économie informelle, c'est parce que, en l'absence de soutien public ou privé aux systèmes de garde d'enfants, compte tenu des dispositions en matière de congés et des horaires de travail, elles n'ont guère le choix. En revanche, les emplois dans l'économie informelle permettent aux femmes de concilier un emploi et les responsabilités familiales non rémunérées qui leur sont assignées. Mais ces emplois génèrent de faibles revenus, les conditions de travail sont mauvaises et la protection sociale est insuffisante, voire inexistante. Les désavantages que les femmes subissent dans l'emploi découlent aussi de la discrimination. A titre d'exemple, comme on l'a indiqué précédemment, la législation de plusieurs pays africains n'impose pas l'égalité de rémunération pour un «travail de valeur égale» mais pour un travail «semblable» ou «identique». Dans certains cas, les dispositions sur l'égalité de rémunération ne portent que sur le salaire de base, ce qui ouvre la voie à des discriminations en ce qui concerne la partie variable de la rémunération.

244. La durée du travail varie considérablement en fonction du sexe. Même s'il y a de plus en plus de femmes dans la population active rémunérée, leur disponibilité pour un emploi rémunéré est considérablement limitée en raison du temps qu'elles sont obligées de consacrer à leurs responsabilités familiales, c'est-à-dire non seulement à l'éducation des enfants mais aussi à d'autres tâches. Par exemple, en Afrique, des tâches indispensables, comme aller chercher de l'eau potable ou du combustible pour faire la cuisine, peuvent prendre beaucoup de temps et les femmes en ont d'autant moins à consacrer à leurs enfants. Ces contraintes se manifestent par un déséquilibre considérable entre les sexes en ce qui concerne la durée du travail rémunéré: dans presque tous les pays, la durée du travail hebdomadaire moyen des hommes dépasse celle des femmes⁸¹. C'est aussi le cas pour l'emploi indépendant dans l'économie informelle. Par conséquent, non seulement les femmes ne peuvent pas tirer pleinement parti des débouchés économiques, mais leur «pauvreté en temps» peut aussi compromettre le développement au sens large⁸².

245. De plus, un ensemble complexe de facteurs indissociables (entre autres, la division du travail selon l'âge et le sexe, les tâches du ménage et de reproduction sociale étant assignées aux femmes; la disponibilité d'eau courante au domicile; les ressources du ménage tirées du travail; l'existence, la qualité et le coût des services de garde d'enfants; la proximité d'écoles et de centres de santé) influent sur l'accès des femmes et des filles à l'éducation, aux services de santé, aux possibilités de formation et d'acquisition de qualifications, et à l'emploi. L'épidémie du VIH fait peser un fardeau encore plus lourd sur les femmes en matière de soins, du fait que les budgets nationaux consacrés à la santé ont diminué, la prise en charge des malades du SIDA et des orphelins incombant en premier lieu aux familles, mais surtout aux femmes et aux filles.

246. Bien que de nombreux pays africains aient ratifié les conventions n^{os} 100 et 111, les inégalités entre hommes et femmes persistent. La discrimination fondée sur le sexe perdure donc. En outre, le niveau et l'étendue des possibilités d'emploi et de revenus sont compromis pour divers autres motifs de discrimination (race, couleur, religion, opinion politique, ascendance nationale et origine sociale), tels qu'ils sont définis dans les instruments de l'OIT, et en raison d'autres facteurs comme l'âge, l'activité syndicale et la séropositivité.

247. La discrimination à l'encontre des handicapés est de plus en plus préoccupante. En Afrique, ils sont environ 70 millions et la plupart n'ont pas la possibilité de travailler. Les femmes dans cette situa-

⁸¹ S. Lee, D. McCann, J. Messenger: «Working Time Around the World» (Routledge et BIT, 2007), à paraître.

⁸² M. Blackden et Q. Wodon (responsables de la publication) 2006: *Gender, time use, and poverty in sub-Saharan Africa*, document de travail n° 73 (Washington, DC, Banque mondiale, 2006).

tion doivent faire face à des difficultés encore plus graves, notamment à la violence. Selon certaines indications, les femmes handicapées courent un risque accru de subir des sévices physiques et sexuels. En outre, plus leur handicap est sévère, plus le risque est élevé. Une étude de 2004 indique qu'au Zimbabwe 87,4 pour cent des filles handicapées avaient subi des sévices sexuels et que 52,4 pour cent d'entre elles étaient séropositives. La situation était analogue en Namibie et au Botswana⁸³.

248. La discrimination et l'hostilité à l'encontre de travailleurs migrants sont des facteurs de tension qui nuisent à la cohésion sociale nationale dans toute la région. Le traitement discriminatoire dont sont l'objet des travailleurs étrangers est l'un des éléments qui empêchent d'appliquer les protocoles sur la libre circulation de la main-d'œuvre que prévoient diverses communautés économiques régionales. Cela va à l'encontre de l'égalité de traitement qui est nécessaire à l'efficacité des marchés du travail et, par conséquent, à une intégration réussie.

249. La discrimination fondée sur la race et l'appartenance ethnique reste aussi considérable. Les peuples indigènes, qui représentent souvent une proportion notable de la population en Afrique, comme les communautés de chasseurs-cueilleurs et de bergers, y sont particulièrement vulnérables. Le travail des enfants et la servitude pour dettes sont des pratiques souvent plus répandues et tenaces à l'encontre des peuples indigènes (par exemple les Pygmées au Cameroun) que d'autres groupes.

Politiques

250. Le point de départ de toute politique visant à lutter contre la discrimination est le droit à l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession. Ce droit doit être ancré non seulement dans la législation nationale mais aussi devenir l'un des éléments de la culture du travail. Le succès de la promotion de l'égalité sur le marché du travail passe donc par la participation active des partenaires sociaux. La discrimination devrait être combattue en renforçant les capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs, en particulier lorsqu'il s'agit de superviser les pratiques de recrutement, de rémunération et de promotion.

251. Toutes les formes de discrimination sont odieuses, et nombreuses sont celles que subissent souvent les groupes les plus vulnérables de la société. Cela dit, lutter contre l'inégalité entre les sexes est prioritaire dans la plupart des pays africains, notamment parce que cela libérerait les aptitudes, souvent étouffées, des femmes. Les avantages de la promotion en Afrique de l'égalité et de l'équité entre les sexes sont nombreux. Elle exige une approche d'ensemble pour faire évoluer les idées, les attitudes et les pratiques en matière de développement, et s'attaquer ainsi aux causes profondes de l'inégalité ou aux obstacles à l'égalité. A cette fin, il faut donner aux hommes et aux femmes les mêmes possibilités de faire valoir et d'exercer leurs droits fondamentaux à tous les niveaux. Il convient aussi de souligner les avantages plus généraux de l'égalité des sexes, notamment pour réduire la pauvreté et prévenir l'infection par le VIH.

252. Le lieu de travail et le marché du travail sont essentiels pour mettre fin à la discrimination fondée sur le sexe ou sur d'autres motifs. Les interventions dans ce sens devraient s'inspirer des bonnes pratiques existantes pour intégrer les questions hommes/femmes et celle du renforcement des capacités. Par exemple, des enseignements et des connaissances peuvent être tirés du Programme de l'OIT sur les femmes, la pauvreté et l'emploi, qui vise à faire prendre davantage conscience des liens entre la pauvreté et la discrimination au travail fondée sur le sexe. Ce type d'approche – création d'une base de connaissances, promotion du dialogue et recherche du consensus entre les partenaires sociaux et les autres parties intéressées, formation – peut contribuer efficacement à intégrer l'examen des questions hommes/femmes dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

253. Pour promouvoir l'égalité et l'équité entre les sexes en Afrique, il faut connaître les systèmes juridiques doubles qui sont en place dans la région. Le régime colonial en Afrique a eu pour conséquence que le droit national s'appuie sur des lois et pratiques conventionnelles et coutumières. Il convient de les examiner et de les revoir pour faire en sorte qu'elles facilitent la participation des femmes au marché du travail.

⁸³ J. Muderedzi: *Coping behaviours of families of pre-school children with disabilities: A cultural perspective from Zimbabwe* (Save the Children Norway, déc. 2004).

254. En Afrique, les femmes assurent 80 pour cent de la production alimentaire. Il est donc important que les stratégies d'augmentation de la production agricole (entre autres, amélioration de l'accès au crédit, des intrants et des outils agricoles, des services de vulgarisation et de l'aide commerciale) prennent en compte leurs besoins.

255. Les politiques d'égalité et d'équité entre les sexes doivent non seulement promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'accès à l'emploi, mais aussi prévoir l'enseignement de notions de droit afin de sensibiliser et de former les femmes à leurs droits au travail. Il convient par ailleurs de prendre en compte notamment la discrimination professionnelle fondée sur le sexe, et les services de garde d'enfants et autres services à fournir aux femmes qui travaillent et qui ont des responsabilités familiales.

256. On pourrait aussi promouvoir en Afrique une stratégie visant à accroître la demande de main-d'œuvre féminine. Il faudrait préconiser des politiques d'égalité de chances dans l'emploi public et veiller à ce qu'autant de femmes que d'hommes soient recrutés dans le cadre de programmes de création directe d'emplois salariés. Un bon exemple en est la décision de l'Union africaine de parvenir à la parité dans ses effectifs. Les organisations d'employeurs peuvent aussi jouer un rôle important en prônant et en favorisant l'entrepreneuriat féminin, et les organisations de travailleurs en promouvant des politiques d'égalité de chances sur le lieu de travail. Dans le cadre du programme «Développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes et égalité entre les sexes» (WEDGE), un atelier s'est tenu en mai 2006 à Lusaka (Zambie) réunissant 14 organisations africaines d'employeurs. A cette occasion, des programmes d'action ont été élaborés pour encourager l'esprit d'entreprise chez les femmes. WEDGE a aussi débouché sur la mise en place de services consultatifs à l'intention des organisations d'employeurs.

Cibles proposées

Tous les Etats africains se seront dotés d'une législation antidiscrimination et auront adopté des politiques pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession. Le taux d'activité des femmes sur le marché du travail aura augmenté de 10 pour cent et les écarts salariaux auront diminué de 25 pour cent.

5.5. Liberté d'association et négociation collective

Objectif

Accroissement de la liberté d'association et élargissement de la sphère couverte par l'organisation et la négociation collective.

Contexte

257. Des relations professionnelles solides sont la clé de voûte du progrès économique et social. Pour être fructueuses, elles doivent se fonder sur la compréhension et le respect des principes et des droits de la liberté d'association et de la négociation collective, et sur la détermination des partenaires de mener un dialogue positif. Le principal objectif du dialogue et des négociations est que les organisations d'employeurs et de travailleurs prennent des mesures efficaces pour faciliter le règlement des différends et l'adaptation aux mutations structurelles de l'économie.

258. Il faut veiller à ce qu'une législation appropriée sur les relations professionnelles, la liberté d'affiliation à un syndicat et la négociation collective s'applique à tous les employeurs et travailleurs, compte tenu des exceptions prévues dans les conventions n^{os} 87 et 98. Il faut aussi s'efforcer de résoudre les problèmes juridiques et pratiques de la négociation collective dans le secteur public. En outre, les règles et statuts administratifs ne doivent ni être restrictifs ni empêcher l'application dans la pratique de la législation.

259. Souvent, l'absence de garanties législatives suffisantes pour le suivi judiciaire et administratif entrave l'exercice de la liberté d'association. Les atteintes aux droits syndicaux restent très fréquentes en Afrique. Dans son rapport annuel de 2006 des violations des droits syndicaux, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) indique que la répression des droits des travailleurs en Afrique est

de plus en plus violente⁸⁴. Parmi les formes de répression les plus choquantes, il y a le fait que la plupart des gouvernements ne respectent pas les droits des fonctionnaires, en particulier les droits d'organisation, de grève ou de négociation collective. Les restrictions excessives au droit de grève, dans le secteur tant public que privé, ont poussé dans l'illégalité des travailleurs qui agissaient collectivement pour défendre leurs intérêts.

260. Lorsque la négociation collective est pleinement développée, elle revêt trois aspects importants. Premièrement, dans les cas où les dispositions d'une convention collective sont considérées comme contraignantes, la négociation collective est essentielle pour déterminer les conditions de travail à la lumière de la législation du travail et devient le principal moyen de fixer les salaires minimums, les hausses salariales et les conditions de travail. Deuxièmement, la négociation passe par la démocratisation de la prise de décisions, celles-ci devant découler d'un accord de toutes les parties et non être prises unilatéralement par l'employeur ou les pouvoirs publics. Enfin, la négociation collective est efficace pour régler les différends entre travailleurs et employeurs (et entre travailleurs, employeurs et gouvernements) et pour réglementer les relations professionnelles. La négociation collective contribue donc à la stabilité et à la paix des relations professionnelles, conditions qui favorisent les investissements et peuvent permettre de traiter de problèmes sociaux d'une façon plus globale, par exemple en intégrant dans les conventions collectives des dispositions sur le VIH/SIDA.

Politiques

261. Ces dernières années, en Afrique, la négociation collective en tant que moyen de réglementer les conditions de travail s'est affaiblie à tous les niveaux. Afin d'enrayer cette évolution regrettable et de réaliser tout le potentiel de la négociation collective, les gouvernements devraient renforcer ou, au besoin, créer le cadre et les conditions nécessaires pour que la négociation collective se développe. Une option consiste à établir des procédures de reconnaissance des syndicats, ainsi que l'obligation pour les parties de négocier de bonne foi, ou à instituer des mécanismes administratifs pour faciliter la négociation, à interdire certaines pratiques qui entravent la négociation, ou encore à faire en sorte que les parties puissent accéder aux informations dont elles ont besoin pour négocier efficacement.

262. Pour appliquer efficacement les principes de la liberté d'association et de la négociation collective, beaucoup de mesures doivent être prises. Dans nombre de pays de la région, en dépit de la ratification presque universelle des conventions n^{os} 87 et 98, il reste encore à aligner la législation nationale sur ces conventions en tenant compte des orientations des organes de contrôle de l'OIT. La législation devrait couvrir tous les travailleurs et prévoir des dispositions pour étendre la promotion et l'application des principes susmentionnés aux personnes qui ne sont pas occupées dans l'économie formelle, y compris les travailleurs ruraux et domestiques.

263. Il faut aussi améliorer les dispositions administratives et judiciaires garantissant un traitement efficace et rapide des plaintes et des recours, de façon à protéger les droits de liberté d'association et de négociation collective.

264. En plus de mesures législatives et administratives, les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient mener des campagnes d'information et de sensibilisation afin que tous les travailleurs et employeurs connaissent leurs droits respectifs.

Cible proposée

Tous les pays de la région adoptent une législation visant à garantir la liberté d'association et le droit de négociation collective au moyen de procédures administratives et judiciaires efficaces et rapides.

⁸⁴ CISL: *Rapport annuel des violations des droits syndicaux*, 2006, qui peut être consulté à l'adresse <http://www.icftu.org/survey2006.asp?language=Fr>.

5.6. *Promouvoir un tripartisme et un dialogue social efficaces, y compris en renforçant la capacité des mandants de l'OIT de faire progresser le travail décent*

Objectifs

Renforcement des institutions tripartites et dialogue social plus efficace à l'échelle nationale et régionale afin d'ancrer pleinement l'Agenda du travail décent pour le développement africain dans les stratégies nationales de développement axées sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Contexte

265. Un dialogue social constructif se fonde sur le respect des principes démocratiques, des droits des travailleurs et de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs. Le cadre juridique s'appuie donc sur les principes de la liberté d'association et sur le droit de négociation collective, et est renforcé par la ratification et l'application réelle de la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981. Presque tous les pays africains ont ratifié les conventions fondamentales mais celles-ci ne sont pas encore pleinement appliquées. Dans certains pays, d'amples catégories de travailleurs, en particulier les fonctionnaires et les travailleurs agricoles, se voient dénier (souvent par la législation) le droit de se réunir et de s'organiser. L'exclusion de cette importante proportion des travailleurs a contribué à restreindre la portée du dialogue social.

266. Le dialogue social peut faciliter grandement le consensus sur une stratégie de développement n'excluant aucun groupe social et dont l'objectif sera d'accroître le nombre d'emplois décents et de moderniser l'économie informelle. Pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté favorables à l'emploi, il faut un partenariat tripartite solide. Le dialogue social peut contribuer à ce que les partenaires sociaux s'engagent en faveur de certaines politiques et réformes institutionnelles, et acceptent par exemple de modérer la hausse des coûts salariaux par une baisse des impôts sur les revenus moyens et faibles.

267. Le manque de ressources humaines et techniques et l'absence d'institutions tripartites solides ont fait que dans beaucoup de pays africains les mandants de l'OIT n'ont pas pu participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des cadres nationaux de développement et des documents de stratégies pour la réduction de la pauvreté. Dans certains cas, ils n'ont même pas été pris en compte et, dans des cas où ils ont pu y participer, ils n'ont pas pu le faire pleinement. Cependant, les mandants se sont ralliés avec enthousiasme aux programmes par pays de promotion du travail décent, ce qui leur a permis de se concentrer sur des priorités raisonnables et réalisables. Il est essentiel de renforcer la capacité des mandants de l'OIT afin que le travail décent devienne partie intégrante des programmes d'action à l'échelle nationale et régionale. Ainsi, les mandants pourront influencer sur les politiques à prendre et mettre le travail décent au centre du développement national.

268. D'une manière générale, les administrations du travail et les autres institutions du marché du travail qui pourraient jouer un rôle essentiel dans la promotion du travail décent sont faibles. Elles pourraient y participer en particulier en veillant au respect des droits fondamentaux et en améliorant les conditions de travail, par exemple au moyen de services de l'emploi et de l'inspection du travail. Souvent, leurs fonctions sont partiellement assurées par des agences d'emploi privées et par des systèmes privés d'inspection qui ne bénéficient qu'à ceux qui peuvent payer ces services.

269. Le dialogue social favorise le travail décent pour les hommes et pour les femmes et peut permettre d'éliminer les inégalités fondées sur le sexe. Il faut donc accroître la participation des femmes au dialogue social et leur représentation dans ce processus. Il est important aussi d'examiner dans ce cadre diverses questions, telles que discrimination sexuelle, égalité de rémunération, responsabilités professionnelles et familiales (dont l'éducation des enfants), aménagement du temps de travail et harcèlement sexuel.

270. En Afrique, la mondialisation, d'une part, et l'expansion de l'économie informelle, de l'autre, créent d'énormes difficultés pour les organisations d'employeurs et de travailleurs. Pour que celles-ci puissent encore compter dans un milieu en évolution rapide, elles doivent être préparées pour faire face aux conséquences de mutations comme les privatisations, la libéralisation, les restructurations d'entreprise et la gestion globale de la chaîne de l'offre. L'un des défis qu'elles doivent relever est l'apparition d'organisations de la société civile, financées par des associations caritatives, qui s'occupent aussi de questions du travail. Ces organisations peuvent fournir des services précieux mais, en raison notamment de leurs structures et du fait qu'elles doivent rendre des comptes aux donateurs, elles ne peuvent pas représenter en toute indépendance les vues des travailleurs et des employeurs. Cette nouvelle situation politique fait qu'il est d'autant plus important de renverser la tendance à la baisse du nombre des affiliés des organisations de travailleurs et d'employeurs, et de parvenir à plus d'unité.

271. Renforcer les systèmes de règlement des différends est également essentiel pour garantir des relations professionnelles harmonieuses et la justice sur le lieu de travail. Avec l'introduction dans certains pays de mécanismes qui remplacent ces systèmes, le règlement des différends est devenu moins formel et échappe davantage au contrôle des pouvoirs publics, en particulier dans les Etats anglophones. Il se peut que ces nouveaux mécanismes soient plus accessibles, mais les mandants ne sont pas nécessairement en mesure de les utiliser efficacement.

272. Jusqu'à maintenant, le dialogue social dans la plupart des pays africains a cherché principalement à résoudre les problèmes du lieu de travail plutôt qu'à influencer sur les politiques nationales économiques et de développement. Dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest néanmoins, des accords nationaux tripartites ont débouché sur de nouvelles institutions du dialogue social qui devraient pouvoir jouer un rôle plus actif dans ce domaine. Afin de prendre en compte les préoccupations sociales dans les activités d'intégration, des mécanismes appropriés de consultation et de dialogue sont sur le point d'être mis en place dans certaines communautés économiques régionales – entre autres, dans la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Sont aussi en cours des initiatives pour faire intervenir les partenaires sociaux dans les organismes nationaux de lutte contre le VIH/SIDA, notamment les mécanismes à l'échelle nationale du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, et pour renforcer leur capacité de participation.

Politiques

273. Pour promouvoir le dialogue social en Afrique, il faut que les pouvoirs publics créent des institutions tripartites et bipartites, ou renforcent celles qui existent. Il faut donc aussi des stratégies destinées à accroître l'efficacité des institutions du marché du travail et à améliorer leurs résultats – entre autres, mécanismes de dialogue social, administration du travail, inspection du travail. Trois domaines d'action sont indissociables et essentiels pour promouvoir le dialogue social et une bonne gouvernance socio-économique en Afrique: une participation efficace au moyen du dialogue social, un cadre juridique équitable et une administration du travail plus solide.

274. Le tripartisme et le dialogue social devraient être promus non seulement dans le cadre traditionnel des relations professionnelles, mais aussi par la création de conseils socio-économiques ou d'entités analogues qui seront chargés d'examiner les questions sociales et de formuler des avis sur des questions sociales plus amples, et de stimuler la collaboration interministérielle dans les domaines qui dépassent les compétences du ministère du Travail. On devrait s'attacher à promouvoir la gouvernance démocratique du marché du travail et à renforcer la capacité des organisations d'employeurs et de travailleurs et celle des ministères du travail de définir, au moyen du dialogue social, des politiques sociales et du travail judicieuses, et de soutenir ainsi le progrès économique.

275. Pour que les partenaires sociaux participent efficacement à l'élaboration de politiques socio-économiques, il est important qu'il y ait à tous les niveaux (national, sectoriel et local) de bons mécanismes de dialogue social et que les partenaires sociaux soient représentatifs et bien informés. Il est également primordial que les administrations du travail fonctionnent de telle sorte qu'elles puissent remplir pleinement l'une de leurs fonctions importantes, à savoir promouvoir le dialogue social et l'emploi décent et productif. L'une de leurs tâches principales est de garantir une bonne gouvernance

socio-économique. Ce n'est possible que dans un cadre juridique approprié (législation et conventions collectives), avec des mécanismes d'application efficaces de la loi (inspection du travail, tribunaux du travail et mécanismes novateurs de règlement des différends).

276. Pour concrétiser l'Agenda du travail décent en Afrique, il faut mettre le travail décent au cœur des politiques socio-économiques nationales et des politiques internationales, y compris des stratégies de réduction de la pauvreté, pour définir clairement de nouvelles orientations. Le défi est de savoir comment faire du travail décent une réalité, en particulier à l'échelle nationale, et comment promouvoir, mettre en œuvre et hiérarchiser les éléments de l'agenda en fonction de la situation du pays. Pour assurer le succès de l'agenda, il est essentiel que le BIT poursuive ses activités de conseil et de renforcement de la capacité des pouvoirs publics et des organisations de travailleurs et d'employeurs.

277. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont besoin de toute l'aide voulue pour adopter des méthodes de planification stratégique qui leur permettront de mieux harmoniser leurs activités et leurs contributions à la définition de politiques nationales. Leur participation à l'élaboration des programmes par pays de promotion du travail décent et les leçons qu'elles en tirent devraient être mises à profit. En intervenant dans l'élaboration des cadres nationaux de développement, elles prendront non seulement confiance en elles-mêmes et acquerront de l'expérience mais aussi, ce qui est plus important, elles pourront veiller à ce que les politiques nationales tiennent compte des déficits de travail décent. De même, pour que l'Agenda du travail décent devienne partie intégrante des programmes nationaux de développement, les ministères du travail devront prendre plus activement part à l'identification des déficits de travail décent. Pour cela, il faut renforcer les institutions de l'administration du travail, par exemple les services de l'emploi, l'inspection du travail et les organismes chargés de recueillir des informations sur le marché du travail.

Cibles proposées

Des institutions pour le dialogue social tripartite sont établies et fonctionnent dans tous les Etats et les communautés économiques régionales d'Afrique. Les gouvernements utilisent pleinement les mécanismes de dialogue social tripartite nouveaux ou existants pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies nationales de développement.

5.7. Approches intégrées pour moderniser l'économie informelle

Objectif

Faire passer progressivement les entreprises du secteur informel dans l'économie formelle et assurer la protection des travailleurs dans ce secteur.

Contexte

278. Pour réduire la pauvreté grâce à la croissance et à l'emploi, l'action doit se concentrer sur l'économie informelle. L'emploi informel représente environ 70 pour cent de l'emploi non agricole en Afrique subsaharienne (78 pour cent si l'on ne tient pas compte de l'Afrique du Sud) et 48 pour cent en Afrique du Nord.

279. Les femmes sont particulièrement nombreuses dans l'économie informelle, surtout en raison de la discrimination qui les empêche de trouver un emploi dans le secteur formel. En Afrique subsaharienne, 84 pour cent des femmes qui travaillent (hors agriculture) se trouvent dans l'économie informelle, contre 63 pour cent des hommes⁸⁵.

280. L'économie informelle se compose de nombreux types différents d'activités – entre autres, travail à domicile, vente ambulante, entrepreneurs qui emploient d'autres personnes, travailleurs indépendants,

⁸⁵ Commission économique pour l'Afrique: *Rapport économique sur l'Afrique 2005: Relever le défi posé par le chômage et la pauvreté en Afrique* (Addis-Abeba).

travailleurs occasionnels (qui ont un emploi saisonnier ou qui sont occupés dans des secteurs de la sous-traitance – sous la forme d’un travail indépendant ou d’un emploi salarié). En Afrique, plus qu’ailleurs, l’emploi indépendant représente dans le secteur informel une plus grande proportion des emplois (hors agriculture) que l’emploi salarié.

281. Pour la plupart, les travailleurs de ce secteur, qu’ils soient indépendants ou salariés, n’ont ni sécurité de l’emploi ni prestations liées à l’emploi, ni protection sociale. De plus, ils ne sont pas représentés et ne peuvent pas se faire entendre. En raison de cela et d’autres facteurs, travailler dans le secteur informel et être pauvre sont deux situations qui se recoupent dans une large mesure.

282. S’il est vrai que des entreprises du secteur informel offrent un revenu et un niveau de vie acceptables, beaucoup trop de gens dans ce secteur ont des revenus incertains qui font que leur niveau de vie est souvent proche du seuil de pauvreté et travaillent dans des conditions extrêmement mauvaises, avec un capital très modeste et des techniques rudimentaires. En outre, ils n’ont guère ou pas accès à de véritables mécanismes de protection (assurance, pension, aide sociale) contre les aléas de la vie. Ces dispositifs sont particulièrement importants pour les travailleurs atteints du VIH/SIDA qui, plus que les autres, ont besoin d’une source régulière et fiable de revenus pour avoir un régime alimentaire sain et subvenir à leurs dépenses de santé.

283. La faiblesse de la protection sociale en Afrique n’est pas chose nouvelle, en particulier dans les pays où une grande partie de la population travaille dans l’agriculture de subsistance. Mais, ces dernières années, la forte croissance de la population active urbaine occupée dans l’économie informelle a considérablement aggravé la situation.

284. Les travailleurs de l’économie informelle n’ont pas de protection sociale pour diverses raisons. Le problème est notamment que beaucoup ne peuvent pas consacrer une part relativement élevée de leurs revenus, faibles et irréguliers, au financement de prestations sociales, et qu’ils ne le souhaitent d’ailleurs pas lorsque ces prestations ne répondent pas à leurs besoins prioritaires. Les soins de santé sont pour eux la priorité la plus immédiate. Ils estiment avoir moins besoin de se constituer une pension: pour beaucoup, la vieillesse semble une échéance très lointaine, et la retraite leur paraît irréaliste. Leur méconnaissance des prestations de sécurité sociale et leur méfiance à l’égard des institutions publiques accentuent leur réticence à verser des cotisations.

285. Etant donné que le secteur formel ne cesse de progresser, les gouvernements et les organisations de la société civile en Afrique ont pris des initiatives pour que le coût des prestations médicales et des services de soins de santé soit plus abordable pour les travailleurs de l’économie informelle. Dans quelques pays à revenu intermédiaire, cela a permis d’élargir significativement la couverture de la protection sociale. Toutefois, dans les pays à faible revenu, malgré les progrès liés à la mise en place de mécanismes communautaires de microassurance et autres, cette couverture reste faible dans la pratique. L’insuffisance des moyens financiers, institutionnels et organisationnels entrave considérablement les progrès. Dans ces pays, on ne connaît pas suffisamment les approches efficaces et équitables nécessaires pour accroître la couverture des soins de santé. C’est plus le cas encore pour les mesures de protection sociale visant à garantir la sécurité du revenu.

Politiques

286. Comme l’a souligné le Sommet de Ouagadougou, il faut une approche intégrée de l’emploi pour moderniser l’économie informelle. Cette approche doit envisager globalement les objectifs suivants:

- moderniser l’entreprise;
- développer les compétences;
- étendre la protection sociale; et
- promouvoir l’organisation des travailleurs et des employeurs.

287. Les mesures nécessaires pour *moderniser l’entreprise* consistent entre autres à faire mieux connaître les avantages et la protection que comporte le passage à l’économie formelle. Dans l’ensemble, ces mesures sont celles présentées dans la section sur la création d’emplois au moyen du développement de l’entreprise. Elles visent notamment à mettre en place un cadre réglementaire et d’action permettant au niveau tant national que local d’atténuer les obstacles au passage à l’économie formelle tout en protégeant les droits des travailleurs. Elles sont particulièrement axées sur les femmes entrepreneurs. Elles cherchent

aussi à développer les liens entre entreprises dans les chaînes de valeurs et les zones d'activités afin d'améliorer l'accès des entreprises au marché et d'accroître leur présence sur celui-ci, et à assurer des services commerciaux aux entreprises. A cet égard, les mesures incitant les entreprises du secteur informel à former des agglomérations ou des coopératives de production sont particulièrement importantes.

288. Les initiatives de production à petite échelle dans l'économie informelle et à l'échelle sectorielle ou sous-sectorielle peuvent être essentielles pour le développement local. Sont particulièrement efficaces les initiatives qui sont lancées dans le cadre des réunions pour le développement économique local et qui visent à améliorer les performances des acteurs de l'économie informelle au moyen notamment des activités suivantes: formation aux services commerciaux aux entreprises, nouveaux débouchés par le biais de partenariats public-privé, renforcement des capacités, services urbains, création de liens avec des entreprises plus grandes, mise en réseau et services financiers. Des stratégies locales et régionales mettant particulièrement l'accent sur l'emploi rural non agricole doivent aussi être élaborées. Le programme WEDGE de l'OIT, en partenariat avec la Banque africaine de développement, a permis de mettre au point une méthodologie de recherche pour déterminer les obstacles auxquels se heurte le Programme de développement des entreprises à fort potentiel de croissance appartenant à des femmes (GOWE), et de formuler des recommandations en vue de réformes. A ce jour, ce programme a été appliqué au Cameroun, en Ethiopie, au Kenya, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie.

289. Outre la modernisation de l'entreprise, il faut s'attacher à *améliorer les compétences des travailleurs de l'économie informelle*. La grande majorité, y compris les handicapés, a un faible niveau d'instruction et peu ou pas de formation. La plupart ont acquis leurs qualifications seuls ou sur le tas, ou encore dans le secteur informel après un apprentissage dans un atelier. Accroître leurs compétences peut contribuer à l'instauration de nouvelles techniques, à la sécurité et à la santé au travail et à la diversification nécessaire pour entreprendre des activités plus productives. De plus, les initiatives visant à accroître leurs compétences peuvent se conjuguer avec l'enseignement de notions de droit et la sensibilisation à leurs droits.

290. Comme on l'a vu dans la section 5.1, plusieurs approches sont possibles pour *étendre la protection sociale* aux travailleurs de l'économie informelle. L'une est d'accroître la couverture de l'assurance sociale légale. Actuellement, les régimes d'assurance sociale, lorsqu'ils existent, ne couvrent que des groupes restreints de la main-d'œuvre de l'économie formelle. Sauf dans quelques pays, notamment la Tunisie, les mesures d'extension de la protection sociale – à de petites entreprises ou à de nouvelles catégories de travailleurs comme les travailleurs indépendants – n'ont bénéficié qu'à de petites entreprises ou qu'à certaines catégories de la main-d'œuvre comme les travailleurs indépendants, et beaucoup de travailleurs en sont toujours privés. Par ailleurs, les petites entreprises peuvent avoir d'autres problèmes, liés au caractère parfois élémentaire de leurs méthodes de comptabilité et des modalités de paiement de leur personnel, ainsi que des difficultés pour respecter pleinement la législation. Généralement, les travailleurs indépendants ne souhaitent pas, souvent par incapacité, verser à la fois les cotisations autrement dues et par les salariés et par les employeurs. Les régimes visant spécifiquement cette catégorie de travailleurs tendent à avoir de meilleurs résultats lorsque le gouvernement est disposé à prendre en charge une partie de ces cotisations. Même si les progrès sont relativement lents, on devrait continuer de s'efforcer d'améliorer la gouvernance et la couverture de l'assurance sociale légale. Partout, y compris en Afrique, l'expérience montre que son extension à certaines catégories de travailleurs du secteur informel est faisable et que des régimes efficaces et fiables de sécurité sociale incitent les entreprises à rejoindre le secteur formel.

291. Ces vingt dernières années, partout dans le monde, les mécanismes de microassurance et d'aide sociale financés par l'impôt ont gagné du terrain et se sont considérablement transformés, ce qui dénote la volonté croissante de ne pas dépasser leur fonction traditionnelle, de les relier plus étroitement, plus utilement et de multiples façons avec les politiques du marché du travail, et de promouvoir l'inclusion sociale et le développement humain. En Afrique, en matière de microassurance, et dans une moindre mesure d'aide sociale financée par l'impôt, les initiatives sont limitées mais prometteuses et suscitent un intérêt considérable de la part de gouvernements et d'organismes internationaux (voir aussi la section 5.1). Dans la plupart des pays développés, l'aide sociale joue un rôle de protection sociale résiduelle; dans ceux où la majorité de la population ne se trouve pas dans l'économie formelle, les transferts sociaux non contributifs et financés par l'impôt sont essentiels pour garantir la sécurité du revenu et permettre d'accéder au marché formel du travail et aux formes plus élaborées de sécurité sociale qu'il comporte.

292. Il est important aussi d'élaborer des stratégies et des approches intégrant prévention et protection – y compris la prévention des risques professionnels et l'amélioration des conditions de travail, de la sécurité du revenu et de l'accès aux soins de santé –, en tenant compte des besoins de certaines catégories de travailleurs, les femmes notamment, de l'économie informelle. Autres approches possibles: relier et conjuguer les mesures axées sur la protection sociale, la création d'emplois, l'organisation des travailleurs et des employeurs et la promotion des droits au travail. En particulier, pouvoir s'organiser est essentiel pour passer du secteur informel au secteur formel. L'expérience montre que la protection sociale est un très bon moyen de renforcer l'organisation des travailleurs et des employeurs et de promouvoir le dialogue social.

293. *L'organisation des personnes occupées dans l'économie informelle* est l'une des principales difficultés auxquelles les responsables politiques font face. L'action collective et coopérative permet aux entreprises et aux travailleurs de ce secteur d'accéder plus facilement à la technologie, aux qualifications, aux ressources, au marché, aux services de crédit et d'épargne ainsi qu'à différentes formes de protection sociale. En outre, lorsque des groupes d'entraide dans l'économie informelle sont reliés à des organisations traditionnelles de défense des droits au travail, en particulier des organisations de travailleurs, ils peuvent participer plus efficacement à l'élaboration de mesures à l'échelle nationale et locale. Le programme SYNDICOOP du BIT en Afrique de l'Est a montré que les syndicats et les coopératives ont beaucoup à s'apporter mutuellement et qu'ils sont des partenaires naturels pour fournir aux travailleurs de l'économie informelle les services et les stratégies d'aide nécessaires⁸⁶. Les organisations d'employeurs et les syndicats en place ont un rôle important à jouer en encourageant l'organisation de tous les intervenants de l'économie informelle.

294. Il est prioritaire de venir à bout des inégalités et des déséquilibres qui existent entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'aide et aux ressources voulues pour développer l'esprit d'entreprise des femmes occupées dans l'économie informelle. On peut y parvenir en prônant et en facilitant la formation d'associations de femmes entrepreneurs et la participation des femmes aux organisations traditionnelles en place, par exemple des organisations d'employeurs, ainsi qu'en élaborant des outils de formation à l'intention des femmes entrepreneurs et des prestataires de services.

295. Enfin, il est possible d'atteindre certains des acteurs les plus vulnérables du marché du travail, et qui sont souvent oubliés, à savoir les peuples indigènes et tribaux. Ces peuples subissent des déficits de travail décent, en zone tant rurale qu'urbaine, et se trouvent pour la plupart dans l'économie informelle. Il ressort des études sur ces peuples et l'économie informelle qu'ils sont vulnérables à bien des égards – entre autres, discrimination dans l'accès à l'emploi, conditions de travail dangereuses, modalités de recrutement illicites et discrimination qui touche leurs activités et moyens de subsistance traditionnels, par exemple la culture itinérante, le pâturage, la chasse, la cueillette et l'habitat forestier. Pour les protéger, il faut des mesures économiques et de protection sociale tenant compte de leur culture.

Cible proposée

Trois quarts des Etats africains adoptent des stratégies pour moderniser l'économie informelle et protéger les travailleurs de ce secteur. Ces stratégies devraient comprendre des mesures pour accroître le taux d'enregistrement des entreprises du secteur informel, développer les compétences, assurer des conditions de travail meilleures et plus sûres, étendre la couverture sociale et encourager la création d'associations indépendantes des acteurs de l'économie informelle.

5.8. Gouvernance des migrations de main-d'œuvre

Objectif

Une approche fondée sur les droits pour la gouvernance des migrations internationales à partir de l'Afrique et à l'intérieur du continent.

⁸⁶ S. Smith: *Let's organize! A SYNDICOOP handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy* (Genève, BIT), Alliance coopérative internationale (ACI) et Confédération internationale des syndicats libres (CISL), 2006.

Contexte

296. Dans beaucoup des pays du continent, le manque de possibilités de travail décent et les divergences croissantes entre le nombre d'emplois créés, les taux d'emploi et le nombre en hausse des demandeurs d'emploi qui entrent sur les marchés du travail accentuent la pression sur les migrations. Les conflits armés, les violations massives des droits de l'homme et les catastrophes naturelles continuent aussi de favoriser l'émigration dans certaines situations.

297. On estime que plus de 20 millions d'Africains vivent ailleurs que dans leur pays de naissance ou de nationalité – le plus souvent, dans d'autres pays du continent, mais ils sont nombreux aussi en Europe. Les hommes continuent de représenter la majorité de ces migrants mais la proportion de femmes ne cesse d'augmenter. Avec l'accroissement ces dernières années des flux de travailleurs vers l'Europe, les pays de l'Afrique du Nord sont non seulement des pays d'émigration, mais aussi des pays de transition pour les immigrants de l'Afrique subsaharienne. En conséquence des contrôles que l'Union européenne a mis en place, ces pays deviennent maintenant de fait la destination de nombreux immigrants de l'Afrique subsaharienne.

298. Deux conférences ministérielles euro-africaines se sont tenues en 2006 à Rabat et à Tripoli. Eu égard à l'absence de politiques cohérentes pour mettre à profit le potentiel des migrations en matière de développement et aux préoccupations que suscite l'expansion des migrations illégales, notamment d'Afrique en Europe, les participants à ces conférences ont adopté des déclarations et des programmes d'action qui mettent l'accent sur les liens entre migration et développement. Ces instruments préconisent de remédier à la pénurie d'emplois au moyen de politiques de développement mieux ciblées, de favoriser la coopération et l'intégration économiques régionales de façon à garantir efficacement la croissance économique, de mieux protéger les droits et la dignité des migrants, de réduire les coûts des transferts de fonds, de développer les connaissances et le savoir-faire, d'instaurer des partenariats entre institutions africaines et européennes, et d'accroître l'accès aux migrations légales.

299. Parmi les Africains qui émigrent, les personnes moyennement ou peu qualifiées prédominent mais il y a un nombre significatif de travailleurs qualifiés et de professions intellectuelles. Si l'on considère les déficits énormes de capital humain, les faibles investissements dans l'éducation primaire et la hausse due au VIH/SIDA des taux de mortalité dans la population en âge de travailler, les pertes de ressources humaines qu'entraînent les migrations compromettent gravement le développement économique et social⁸⁷. En particulier, les départs massifs de personnel médical qualifié ont eu des effets dévastateurs sur les soins de santé dans de nombreux pays africains. Comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) le souligne, l'Afrique représente 25 pour cent de la charge mondiale de morbidité mais ne dispose aujourd'hui que de 3 pour cent du personnel de santé à l'échelle mondiale⁸⁸.

300. Les migrations en provenance et à destination de l'Afrique sont de plus en plus considérées comme un enjeu primordial pour le développement, l'action sociale et l'intégration dans toute la région. Les qualifications, le travail et les initiatives des travailleurs migrants, dont les travailleurs intellectuels, sont essentiels pour les sociétés et les économies d'accueil. Les envois de fonds constituent une importante source de devises pour de nombreux pays africains. En règle générale, ces fonds sont investis dans des domaines (logement, alimentation, santé et éducation) censés contribuer à l'accroissement du capital humain des familles et des communautés bénéficiaires. De plus, les émigrés qui rentrent au pays apportent qualifications, connaissances, capitaux et expérience.

301. Plusieurs processus d'intégration en Afrique, à savoir la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), la Communauté de l'Afrique orientale (CAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ont expressément reconnu qu'établir ou renforcer des mécanismes de mobilité de la main-d'œuvre est maintenant fondamental pour disposer en temps voulu dans ces espaces économiques de la main-d'œuvre et des qualifications nécessaires pour faire progresser l'intégration économique. Ces entités ont souligné qu'une plus grande mobilité de la main-d'œuvre dans les pays participants

⁸⁷ A propos des questions ayant trait à la perte de ressources humaines en raison de l'émigration, voir BIT: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève, 2004.

⁸⁸ OMS: *Annuaire de statistiques sanitaires mondiales 2006* (Genève).

est devenue impérative pour accompagner la libéralisation des flux de capitaux, d'échanges et de services, et garantir de la sorte la croissance économique et le développement dans l'économie mondialisée.

302. Depuis 2002, l'OIT mène dans la plupart des pays africains des consultations tripartites sur les migrations de main-d'œuvre⁸⁹. Ces consultations ont abouti à une convergence de vues sur les questions et les défis dans ce domaine. Elles ont aussi permis d'élaborer des recommandations ou des «feuilles de route» spécifiques et approfondies, aux fins de la coopération tripartite pour une réglementation et une administration efficaces des migrations, qui insistent sur la protection des travailleurs migrants et sur les moyens d'accroître la contribution de la migration de main-d'œuvre au développement et à l'intégration.

303. Le Cadre stratégique de l'Union africaine pour une politique de migration en Afrique a été adopté à la septième session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement (Banjul, 2006) en tant que principe directeur pour aider les Etats membres et les communautés économiques régionales à élaborer des politiques nationales et régionales sur ce sujet. L'OIT et ses mandants ont contribué considérablement à l'élaboration de cette approche exhaustive, qui vise à réglementer les migrations, en particulier les migrations de main-d'œuvre. Récemment, à Tripoli, la Déclaration conjointe Afrique-Union européenne sur la migration et le développement a été approuvée à l'issue de la Conférence ministérielle Afrique-Union européenne sur la migration et le développement.

Politiques

304. Une politique et un programme d'action se dessinent clairement à propos de ce que les pays africains pourraient faire pour gérer efficacement les migrations de main-d'œuvre. Les principaux éléments de cette politique et de ce programme tiennent compte de la résolution et des conclusions concernant une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, que la Conférence internationale du Travail a adoptées à sa 92^e session en juin 2004. Les principes, lignes directrices et modèles de bonnes pratiques qui constituent le cadre multilatéral non contraignant de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre offrent une approche globale pour établir à l'échelle nationale et régionale des politiques, structures, mécanismes et pratiques permettant de gérer efficacement les migrations de main-d'œuvre en Afrique. Le cadre multilatéral est considéré comme essentiel pour élaborer à l'échelle nationale et régionale des politiques efficaces en matière de migration et pour en faire le bilan. Les gouvernements de la région, les organisations de partenaires sociaux et les entités régionales intéressées devraient contribuer à faire connaître ce cadre et, le cas échéant, en intégrer les lignes directrices dans leurs politiques et pratiques.

305. Il est essentiel d'améliorer les connaissances et la production de statistiques sur les travailleurs migrants, et d'appliquer ces connaissances pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques dans ce domaine. Autre priorité: établir dans la législation nationale et les instruments régionaux une base juridique solide et fondée sur des droits pour définir des politiques et des pratiques. En Afrique, 26 pays ont ratifié ou signé au moins un de ces trois instruments internationaux fondamentaux: les conventions n^{os} 97 et 143 de l'OIT sur les travailleurs migrants et la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles. Etant donné que les migrations concernent tous les pays africains, si tous adoptaient ces instruments, ils jetteraient les bases d'une approche régionale cohérente garantissant tant la protection des migrants que la coopération entre les Etats intéressés. L'adoption et la mise en œuvre effective de ces normes partout en Afrique passent par une promotion concertée et fondée sur des alliances stratégiques entre les parties prenantes, en particulier les organisations de partenaires sociaux et leurs alliés de la société civile.

306. Accroître la participation des partenaires sociaux aux politiques de migration et à leur application est indispensable. Dans la dizaine de pays où ils existent, les mécanismes de dialogue social sur les

⁸⁹ Forum tripartite de l'OIT sur les migrations de la main-d'œuvre en Afrique australe, Pretoria, novembre 2002; Séminaire tripartite de l'OIT sur les migrations de main-d'œuvre en Afrique centrale, Douala (Cameroun), mars 2003; Les migrations de main-d'œuvre pour l'intégration et le développement: lancement et réunion des parties prenantes, Arusha, décembre 2004; Séminaire tripartite sur les migrations de main-d'œuvre dans la région du Maghreb, Alger, avril 2005; Colloque ministériel et Séminaire tripartite sous-régional de renforcement des capacités en Afrique de l'Ouest, OIT, Dakar, juillet 2005; Dialogue Afrique-Europe sur les migrations de main-d'œuvre pour l'intégration et le développement, Bruxelles, avril 2006; et Séminaire sous-régional tripartite sur les mouvements migratoires entre l'Afrique subsaharienne, le Maghreb et l'Europe, Rabat, avril 2006.

migrations doivent être renforcés. Des dispositifs analogues doivent être créés dans les autres pays africains où les migrations posent d'importantes difficultés. La mise en place d'un mécanisme consultatif ou d'un groupe de travail à l'échelle régionale viendrait à point nommé pour aider les gouvernements et les organismes régionaux à proposer des politiques et à formuler des recommandations claires.

307. Il faut redoubler d'efforts pour compléter ou actualiser et mettre en œuvre effectivement les régimes législatifs sur la mobilité de la main-d'œuvre que prévoient les initiatives d'intégration régionale en harmonisant les dispositions pertinentes des codes du travail, des réglementations sur l'immigration, des instruments sur la sécurité sociale et des autres textes législatifs. Etant donné l'expansion des migrations entre les diverses régions du continent, il faut aussi relier ces initiatives et veiller à leur cohérence.

308. Les migrations internationales sont, de nos jours, une caractéristique du développement. Toutefois, le traitement réservé aux migrants donne souvent lieu à une discrimination et débouche sur l'exclusion sociale. Pour l'éviter, il faut une législation, des politiques et des mesures administratives expresses.

309. Afin que les migrations favorisent le développement, il faut réduire au minimum l'exode des compétences ou en compenser les effets, accroître les possibilités pour les migrants d'acquérir des qualifications et des connaissances, les aider à créer des entreprises, mettre en place des moyens sûrs et peu coûteux de transferts de fonds, promouvoir grâce à ces fonds des investissements productifs et favorables à l'emploi, et faire en sorte que les diasporas se mobilisent pour le développement de leur pays d'origine. Puisque beaucoup des migrations à destination et en provenance de l'Afrique découlent de déficits de travail décent, il faudrait axer davantage l'action sur la création d'emplois, sur les investissements à forte intensité d'emplois et sur des règles commerciales équitables dans le système international, afin de stimuler la production agricole et industrielle dans le continent.

Cible proposée

D'ici à 2015, les trois quarts des Etats africains se sont dotés de politiques visant à garantir que les travailleurs migrants ont un statut régulier et reconnu, et qu'ils sont pleinement protégés par la législation du travail du pays hôte.

5.9. Informations et statistiques sur le marché du travail

Objectif

Améliorer la disponibilité et la qualité des informations sur le marché du travail afin que l'OIT, ses mandants et ses partenaires pour le développement puissent évaluer les progrès de l'Agenda du travail décent pour l'Afrique et de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Contexte

310. Les marchés du travail en Afrique ont enregistré de profondes mutations, en raison principalement de la libéralisation des échanges, des privatisations, de la déréglementation et de la mondialisation des économies de la région. L'évolution des technologies, les nouveaux systèmes de production et d'organisation du travail et, récemment, la «fuite des cerveaux» ont aussi exacerbé ce phénomène. Depuis toujours, il faut des informations appropriées pour étayer les politiques et les programmes du marché du travail. Or beaucoup de pays n'ont pas ces informations et, lorsqu'ils en disposent, elles ne sont pas fiables, sont dépassées, mal comprises ou plus généralement inappropriées. La plupart des pays ont besoin d'un système institutionnalisé et durable de collecte et de diffusion de données. De plus, les sources de données disponibles manquent d'uniformité du point de vue des concepts, de la couverture, de la portée et de la chronologie. En effet, il y a peu de coordination entre les entités gouvernementales qui produisent des informations. Par ailleurs, souvent, ces entités ne savent pas assez ce dont disposent les autres organismes ou les utilisateurs potentiels.

311. Le renforcement de la capacité des pays de produire et d'analyser des statistiques du travail et des informations sur le marché du travail fiables a pour objectif global de contribuer au suivi des mesures

de création d'emplois et de réduction de la pauvreté en Afrique. Telle a été la priorité définie par le Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté en Afrique. L'utilisation d'informations sur le marché du travail permettra de mieux comprendre son fonctionnement et, par conséquent, de mieux s'attaquer aux distorsions et de définir des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté. Il est important de produire des statistiques sur le travail et des informations sur le marché du travail fiables et de bonne qualité afin que les pays puissent s'en servir à des fins de suivi, pour communiquer des informations, pour élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté et pour inclure l'emploi en tant qu'indicateur clé dans le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

Politiques

312. Il faut des services consultatifs et d'assistance technique pour mieux garantir la collecte et la diffusion régulières de statistiques de base sur le travail, pour améliorer les statistiques sur le marché du travail et leur analyse, pour renforcer la gestion des informations sur le marché du travail et des systèmes de suivi de la pauvreté et pour diffuser les principales statistiques nationales sur le travail, ainsi que des informations méthodologiques. Etant donné la nécessité de mettre en réseau les informations sur le marché du travail, les partenaires tripartites de l'OIT auront un rôle important à jouer en sensibilisant leurs mandants à l'importance de ces informations.

313. L'Afrique est confrontée à d'immenses difficultés pour collecter, analyser et diffuser durablement des données. Cela dit, un dispositif a été adopté qui permettra de mobiliser des ressources, de disposer de personnel qualifié et de collecter des données à l'occasion des initiatives nationales de développement. Il s'agit du «Cadre stratégique régional de référence pour le renforcement des capacités statistiques en Afrique» qu'a adopté en février 2006 le Forum sur le développement de la statistique en Afrique. A cet égard, le BIT a commencé à travailler à l'instauration d'un réseau africain de la bibliothèque des indicateurs du marché du travail. Ce projet permettra à tous les partenaires de recueillir, de tenir à jour et d'analyser durablement les indicateurs du marché du travail, ainsi que des informations méthodologiques, de façon efficace et économique. De la sorte, les partenaires pourront ainsi partager les ressources d'information et accéder à celles contenues dans le Réseau mondial de la bibliothèque des indicateurs du marché du travail (LMIL) et dans la base de données des Indicateurs clés du marché du travail, laquelle se compose de 20 indicateurs clés sur l'emploi, la pauvreté, l'éducation et les coûts de main-d'œuvre.

Cible proposée

D'ici à 2015, tous les Etats Membres sont en mesure de produire des données annuelles de base sur la taille et la composition de la population active. D'ici à 2010, au moins la moitié des Etats Membres africains ont mis en place des mécanismes pour produire des informations et des statistiques sur le marché du travail, afin de suivre les progrès des principaux éléments de l'Agenda du travail décent.