



► Pays les moins avancés

Crise, transformation structurelle
et avenir du travail



Rapport I (B)

► **Les pays les moins avancés:
Crise, transformation structurelle
et avenir du travail**

Rapport du Directeur général

Première question à l'ordre du jour

ISBN 978-92-2-2037070-4 (imprimé)
ISBN 978-92-2-2037071-1 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2022

Les désignations utilisées dans les publications de l'Organisation internationale du Travail (OIT), qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'OIT 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 de l'OIT aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques de l'OIT, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

► Préface

Depuis dix ans, je saisis l'occasion de la présentation de mon rapport à chaque session de la Conférence internationale du Travail pour proposer des thèmes de politique générale très préoccupants à l'examen des mandants tripartites mondiaux de l'OIT. La discussion de ce rapport en séance plénière fournit des orientations extrêmement utiles pour guider les travaux de l'Organisation sur ces questions prioritaires de manière véritablement stratégique.

La présentation de ce rapport – le dernier de mon mandat – intervient à un moment où le monde en général, et le monde du travail en particulier, se heurtent à de nombreuses difficultés de la plus haute gravité. Celles-ci emportent des dangers et des incertitudes, et posent la question de la capacité et de la détermination de la communauté internationale à apporter des réponses crédibles.

Les thèmes requérant l'attention ne manquent donc pas. Des raisons impérieuses, regroupées ci-dessous en quatre grands ensembles, expliquent cependant que le présent rapport soit consacré aux pays les moins avancés.

Premièrement, la relation de la communauté internationale avec ces pays est à un tournant. La cinquième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, qui devait initialement avoir lieu en 2021 mais a été reportée en raison de la pandémie de COVID-19, se tiendra en mars 2023 à Doha. L'Assemblée générale a d'ores et déjà adopté un programme d'action – le Programme d'action de Doha – qui présente un grand intérêt au regard du mandat de l'OIT et lance à notre Organisation un vibrant appel à contribuer de manière significative à sa mise en œuvre.

Deuxièmement, alors qu'il reste moins de dix ans pour mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et que la réalisation de bon nombre de ses 17 objectifs de développement durable est de plus en plus ardue à mesure que le temps passe, l'OIT est, comme l'ensemble des acteurs, mise au défi de montrer qu'elle est véritablement déterminée à «ne laisser personne pour compte». Ce défi se pose en tant que tel dans l'action qu'elle mène avec les pays les moins avancés, qui sont ceux qui courent le plus grand risque d'être laissés de côté.

Troisièmement, la situation des marchés du travail qui prévaut dans les pays les moins avancés et que décrit le présent rapport a valeur de test particulier pour l'OIT. Les moyens d'action dont dispose l'Organisation, principalement les normes internationales du travail et le tripartisme, sont-ils suffisants pour lui permettre de faire progresser l'Agenda du travail décent dans ces pays et de contribuer aux processus de transformation structurelle dont ils dépendent pour assurer leur développement durable?

Enfin, la situation des pays les moins avancés concerne la communauté internationale dans son ensemble. Deux principes justifient de se mobiliser pour mettre en œuvre le Programme d'action de Doha: la solidarité et la responsabilité. Dans un monde interconnecté en proie à de nombreuses et profondes fragilités, un troisième argument s'impose: il en va de notre intérêt à tous. Ce rapport s'adresse non pas aux 45 États Membres de l'OIT appartenant à la catégorie des pays les moins avancés, mais à l'ensemble des 187 États Membres.

J'espère par conséquent qu'il permettra d'engager un débat tripartite sur les activités menées par l'OIT en faveur et aux côtés des mandants des pays les moins avancés, et, partant, d'accroître la présence et l'efficacité de l'Organisation dans les situations où le besoin se fait vivement sentir.

► Table des matières

	Page
Préface	3
Introduction. Pandémie, conflit et crise dans le monde du travail.....	7
Chapitre 1. Pays les moins avancés: état des lieux.....	9
Chapitre 2. La nature et les défis des marchés du travail dans les pays les moins avancés	11
Chapitre 3. Un programme de transformation structurelle	15
Chapitre 4. L'OIT et les pays les moins avancés.....	17
Chapitre 5. Éléments d'une stratégie de l'OIT relative aux pays les moins avancés	19
Chapitre 6. Adhésion nationale, solidarité internationale et cohérence des politiques.....	22
Annexe. Liste des Nations Unies des pays les moins avancés.....	25

► Introduction

Pandémie, conflit et crise dans le monde du travail

1. Les processus de transformation influant sur le monde du travail, qui constituaient l'arrière-plan et la raison d'être de l'Initiative du Centenaire sur l'avenir du travail engagée par l'OIT, ont pris une tournure nouvelle et radicale depuis 2019. La pandémie de COVID-19, qui n'est pas encore terminée, a porté un coup très dur à l'économie mondiale, détruisant l'équivalent de 255 millions d'emplois à temps plein en 2020. La reprise s'opère de façon inégale et fragmentaire. Fortes d'une marge budgétaire bien plus grande et d'un accès aux vaccins, les économies avancées rebondissent avec vigueur. En revanche, de nombreux pays en développement et émergents, qui sont largement désavantagés sur ces deux plans, peinent à remédier aux dommages causés.
2. La conséquence générale en est un marché du travail mondial qui stagne avec 22 millions d'emplois de moins qu'avant la pandémie. Ce fait est déjà très préoccupant en soi. Toutefois, lorsque l'on analyse ce chiffre dans le détail, un constat bien plus alarmant s'impose: la croissance et les parcours professionnels dans le monde développé sont très différents de ceux observés dans le monde en développement. De ce point de vue, les conséquences immédiates du COVID-19 sur les emplois et les revenus – qui sont quatre fois plus importantes que celles de la crise financière mondiale de 2008 – laissent entrevoir un cortège d'effets à plus long terme qui, en résumé, rendront un monde déjà dangereusement inéquitable encore plus inéquitable.
3. Les retombées sociales et économiques de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie en février dernier ont provoqué une nouvelle onde de choc dans le monde du travail et ont considérablement accru les incertitudes et les risques auxquels font face des millions de travailleurs ainsi que les entreprises qui les engagent. Les nombreux conflits qui ont lieu à travers le monde apportent tous leur lot de souffrances et de difficultés, constituant à la fois un témoignage et un rappel du lien indissoluble qui existe entre la paix et la justice sociale. Mais la guerre qui fait rage en Ukraine, de par sa nature et son contexte plus général, a des conséquences inégalées sur l'économie mondiale.
4. Outre les destructions causées sur le sol même de l'Ukraine et les bouleversements qui en découlent pour les pays voisins, du fait notamment des déplacements massifs de population, le conflit risque de provoquer une crise mondiale à trois dimensions: une dimension alimentaire, une dimension énergétique et une dimension financière.
5. L'Organisation des Nations Unies (ONU) a estimé que 1,7 milliard de personnes vivait dans les 107 pays qui étaient «gravement exposés» à au moins l'un de ces trois facteurs de crise: 553 millions de ces personnes sont déjà pauvres et 215 millions, sous-alimentées.
6. En ce qui concerne l'alimentation, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a indiqué en avril que les prix étaient de 34 pour cent plus élevés que l'année précédente et atteignaient des niveaux record. Les interruptions de l'approvisionnement en engrais devraient selon les prévisions entraîner une baisse de rendement des cultures pouvant aller jusqu'à 50 pour cent. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a pour sa part rappelé qu'il existait traditionnellement une corrélation entre les hausses des prix des marchandises agroalimentaires et les troubles civils.

7. S'agissant de l'énergie, la perturbation des marchés internationaux s'est traduite par une extrême instabilité des prix, ceux du pétrole brut et du gaz naturel ayant augmenté d'environ 50 pour cent par rapport à leur niveau de début d'année, ce dont on ignore encore les conséquences pour la transition vers les énergies renouvelables et le recours à l'énergie nucléaire.
8. Quant à la situation sur le plan financier, l'ONU a déclaré que nous étions «à l'orée d'une crise mondiale de la dette». Avant la crise du COVID-19 et la guerre en Ukraine, les pays en développement consacraient déjà 16 pour cent de leurs recettes d'exportation au service de leur dette. À l'heure actuelle, dans le sillage des dépenses exceptionnelles qui ont été engagées pour atténuer les effets de la pandémie, et compte tenu du rebond de l'inflation – à hauteur de 5,2 pour cent l'an dernier – et de la hausse consécutive des taux d'intérêt, 60 pour cent des pays les moins avancés et d'autres pays à faible revenu sont déjà surendettés ou risquent fort de le devenir. Pour illustrer les liens étroits qui existent entre les trois dimensions de la crise, notons que le coût de l'emprunt pour les pays en développement qui sont importateurs nets de produits alimentaires est désormais supérieur de deux points de pourcentage à celui des pays exportateurs nets de tels produits.
9. L'actuel concours de circonstances a, de l'avis général, plongé l'économie mondiale dans une terrible tempête. Et, comme beaucoup de phénomènes météorologiques extrêmes, cette tempête est plus violente et plus dévastatrice que les précédentes, menaçant de réduire à néant des décennies de progrès sur le plan des conditions économiques et sociales. Quelque 77 millions de personnes supplémentaires ont basculé dans l'extrême pauvreté depuis 2019; 117 millions de plus ne mangent pas à leur faim et, après des décennies d'avancées notables, le travail des enfants repart à la hausse.
10. La tempête a frappé au moment même où la communauté internationale s'engageait dans une décennie d'action en vue de la réalisation des 17 objectifs de développement durable (ODD) que l'ONU a inscrits à son Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030). En renouvelant son engagement à mettre en œuvre ce programme, la communauté internationale a reconnu que les progrès accomplis depuis l'adoption de celui-ci en 2015 ne suffisaient clairement pas pour atteindre les objectifs fixés et qu'il était nécessaire d'intensifier largement les efforts en ce sens. La pandémie et la crise tridimensionnelle engendrée par la guerre en Ukraine ont rendu ce grand défi encore plus colossal. Pourtant, il ne faut pas renoncer aux ODD: il faut les sauvegarder.
11. L'injonction d'atteindre les objectifs d'ici à 2030, sans «laisser personne pour compte», est au cœur des visées qui président au Programme 2030 et de la lutte menée pour éradiquer la pauvreté. Elle occupe également une large place dans le mandat de l'OIT en matière de justice sociale. Cet engagement pris à l'égard de ceux qui sont, ou qui risquent d'être, encore plus laissés de côté exige qu'une attention particulière soit accordée, sur le plan national, aux personnes les plus défavorisées sur le marché du travail et, à l'échelle internationale, à la situation des pays les moins avancés et à leurs besoins.
12. Alors que le monde du travail doit faire face à des défis cruciaux et à l'heure de la cinquième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, il y a tout lieu de cibler les efforts sur ce groupe de pays et d'évaluer la contribution de l'OIT à leur développement durable.

► Chapitre 1

Pays les moins avancés: état des lieux

13. La notion de «pays les moins avancés» s'est répandue dans les années 1960, à l'époque de la décolonisation, et a été formellement consacrée en 1971 dans la résolution 2768 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui a approuvé une liste de pays relevant de cette catégorie. Depuis lors, les Nations Unies ont tenu tous les dix ans des conférences sur les pays les moins avancés, dont la cinquième devait initialement avoir lieu en mars 2021 mais a dû être reportée à cause de la pandémie de COVID-19, puis a été scindée en deux volets: une brève session a eu lieu à New York le 17 mars 2022 et l'événement principal doit avoir lieu en mars 2023 à Doha, au Qatar. Le Programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2022-2031 a été adopté lors du premier volet de la cinquième Conférence et a été approuvé par l'Assemblée générale le 1^{er} avril 2022.
14. La liste des pays les moins avancés est révisée tous les trois ans par le Comité des politiques de développement, qui est composé d'experts indépendants, et les désignations sont faites au regard de trois critères: le revenu national brut par habitant, l'indice du capital humain et l'indice de vulnérabilité économique et environnementale. Sur cette base, les pays peuvent accéder au statut de pays en développement, ce que six pays ont fait au fil des ans. Cela signifie que, dans l'attente de la réunion de Doha, il y a 46 pays considérés comme les moins avancés (voir l'annexe), qui sont tous, à l'exception du Bhoutan, membres de l'OIT. Sur ces 46 pays, 33 sont des pays d'Afrique, 12 sont de la région Asie et Pacifique, et 1 de la région des Amériques. Il s'agit souvent de pays sans littoral et de petits États insulaires.
15. Les progrès des pays les moins avancés sur la voie du développement, mesurés à l'aune des ambitions des programmes d'action décennaux lancés par les conférences successives des Nations Unies sur les pays les moins avancés, se sont révélés inégaux dans le temps et d'un pays à l'autre. Dans son rapport de 2021 y afférent, la CNUCED a indiqué que, depuis 1971, environ la moitié des pays les moins avancés n'étaient pas parvenus à faire croître leur produit intérieur brut (PIB) par habitant au même rythme que le PIB mondial moyen par habitant; 16 d'entre eux avaient à peu près tenu le rythme, et seuls 7 avaient réussi à réduire l'écart entre le PIB mondial moyen par habitant et le leur.
16. Sur le plan chronologique, les pays les moins avancés ont connu une période de croissance économique soutenue de la fin des années quatre-vingt-dix jusqu'à la survenue de la pandémie de COVID-19, avec un seul hiatus causé par la crise financière mondiale de 2008-09. Cependant, cette croissance était largement tributaire de la demande et des prix internationaux. Pour les pays qui dépendaient beaucoup de l'exportation d'un nombre limité de marchandises, la chute des prix de celles-ci à partir de 2014 a été un coup dur et a exposé leur vulnérabilité particulière, par rapport aux pays les moins avancés qui avaient réussi à diversifier leur production et à s'intégrer davantage dans les filières de l'industrie manufacturière sur le plan international.
17. En tout état de cause, le verdict prononcé dans l'introduction du Programme d'action de Doha au sujet des enseignements de la décennie écoulée est sévère: «les progrès réalisés sont loin des objectifs et cibles énoncés dans le Programme d'action d'Istanbul [adopté en 2011 par la quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés] – parvenir à une croissance économique soutenue, partagée et équitable, au taux de 7 pour cent; éliminer la pauvreté et concrétiser la transformation structurelle; doubler la part des échanges commerciaux, en renforçant la capacité de production; [et] assurer le plein emploi et un travail

décent pour tous». Il est ensuite reconnu que les progrès concernant les ODD sont trop lents pour que les objectifs énoncés dans le Programme 2030 puissent être atteints; le taux de personnes vivant dans l'extrême pauvreté est toujours de 32 pour cent, et bien qu'ils comptent pour 14 pour cent de la population mondiale, les pays les moins avancés ne représentent à l'échelle mondiale que 1,3 pour cent de la production, 1,4 pour cent de l'investissement direct étranger, et moins de 1 pour cent des exportations.

- 18.** Les informations disponibles montrent que la pandémie de COVID-19 a infligé aux pays les moins avancés le pire choc économique des dernières décennies, en dépit du fait que les conséquences sanitaires y aient été relativement tardives et moins graves qu'ailleurs car nombre de ces pays sont moins connectés. Le rapport emploi/population a enregistré une baisse marquée de 2,6 points de pourcentage en 2020, certaines études laissant entrevoir des conséquences plus drastiques encore sur les revenus du travail. Les pays les moins avancés ayant une marge budgétaire très restreinte, leurs plans de lutte contre la pandémie étaient forcément limités. Dans l'ensemble, ces pays ont investi 4 pour cent de leur PIB dans la lutte contre le COVID-19 jusqu'en octobre 2021, contre 8 pour cent pour d'autres pays en développement et 16,3 pour cent pour les pays développés. En valeur absolue, cela signifie que les dépenses par habitant étaient 477 fois supérieures dans les pays développés, par rapport aux pays les moins avancés.
- 19.** Un élément particulièrement préoccupant est que les pays les moins avancés ont gravement souffert de la mise en œuvre inégale de la vaccination à travers le monde. En septembre 2021, seuls 10 pour cent de la population de ces pays avaient reçu leur première dose, contre 53 pour cent dans d'autres pays en développement, ce qui n'augure évidemment rien de bon pour l'évolution future de la pandémie. En outre, compte tenu de la chute de nombreux prix à l'exportation, de l'effondrement du tourisme et de la réduction des fonds envoyés par les migrants, qui comptaient en 2019 pour 7 pour cent du PIB global dans les pays les moins avancés, la relance de la croissance économique, qui était inférieure à 1 pour cent en 2020, prendra vraisemblablement davantage de temps que dans d'autres pays. Le Programme d'action de Doha prévoit qu'il faudra en moyenne entre trois et cinq ans pour que les pays les moins avancés rattrapent leur PIB par habitant d'avant la pandémie – des prévisions qui ont été faites avant que la Fédération de Russie n'envahisse l'Ukraine.

► Chapitre 2

La nature et les défis des marchés du travail dans les pays les moins avancés

20. Nonobstant la diversité des situations inhérente à tout groupe de 46 pays et compte tenu du fait que les pays les moins avancés sont souvent classés en sous-groupes – pays africains, pays asiatiques et pays insulaires – il est à la fois possible et indispensable de recenser les caractéristiques principales des marchés du travail de ces pays pour élaborer des stratégies de développement durable cohérentes et efficaces. Huit caractéristiques essentielles sont particulièrement pertinentes à cet égard.

- a) Dans les pays les moins avancés, la majorité des personnes employées relèvent du secteur agricole. De fait, si la part de l'emploi agricole y a considérablement reculé au cours des trente dernières années, passant de plus de 75 pour cent à environ 55 pour cent, elle reste deux fois supérieure à celle des autres pays en développement. Pendant la même période, la part de l'emploi manufacturier a progressivement augmenté, notamment dans les pays les moins avancés asiatiques, où elle s'élève à 10 pour cent environ, tandis qu'elle a baissé dans les autres pays en développement. L'emploi dans le secteur des services aux entreprises a également connu une augmentation régulière, mais il demeure limité en chiffres absolus, de même que l'emploi dans le secteur minier.
- b) À cette répartition sectorielle des emplois s'ajoutent des différences très marquées de taille, de structure et de capacités entre les entreprises des pays les moins avancés; les résultats d'enquêtes montrent que 78 pour cent de l'ensemble des emplois se concentrent dans des unités comprenant moins de cinq travailleurs, et que les travailleurs à leur compte et les travailleurs familiaux contribuant à l'entreprise familiale représentent 70 pour cent de la main-d'œuvre. À l'autre extrémité du spectre se trouvent les grandes entreprises, relativement peu nombreuses, et, entre les deux, un «chainon manquant» dans le tissu d'entreprises.

Élément crucial, cette dichotomie concernant la taille des entreprises est corrélée avec les niveaux d'informalité très élevés observés sur les marchés du travail des pays les moins avancés. Avant la pandémie de COVID-19, le taux d'emploi informel dans ces derniers se montait à 89 pour cent, contre 66 pour cent dans les autres pays en développement et 61 pour cent à l'échelle mondiale. L'informalité est concentrée dans certains secteurs, notamment les secteurs agricole, commercial et industriel, et concerne particulièrement les petites unités économiques. À l'opposé, malgré leur petit nombre, les très grandes entreprises employant plus de 100 personnes créent plus d'emplois formels que toutes les petites et moyennes entreprises réunies.

Cette coexistence entre un petit nombre de grandes entreprises génératrices de travail formel et un très grand nombre de petites entreprises exerçant leurs activités de manière informelle constitue le trait essentiel du dualisme économique caractéristique des pays les moins avancés.

- c) En raison de la non-diversification de leur production et de leurs exportations, les pays les moins avancés sont exposés aux chocs externes, aux déséquilibres commerciaux et à l'accumulation de leur dette extérieure. Le fait qu'ils dépendent très largement de la production et de l'exportation d'une gamme limitée de produits de base agricoles et

minéraux tels que le pétrole, de produits manufacturés comme les produits d'habillement et de services comme ceux liés au tourisme, contribue à l'instabilité de leur croissance.

- d) La population des pays les moins avancés est celle qui connaît la croissance la plus rapide à l'échelle mondiale, avec un taux annuel de croissance s'établissant actuellement à 2,3 pour cent. Dans l'ensemble, elle a augmenté de 65 pour cent entre 2000 et 2021 pour atteindre 1,1 milliard de personnes, et elle devrait compter 1,3 milliard de personnes en 2030 et doubler par rapport à 2019 d'ici à 2050. Si les pays les moins avancés entament dans les années à venir une transition démographique, laquelle se traduit par une baisse des taux de fertilité, ils bénéficieront d'une augmentation importante de leur cohorte démographique en âge de travailler et d'une réduction corrélative des taux de dépendance des personnes économiquement inactives. Combinée à un taux d'activité relativement élevé, cette situation offre la perspective d'un dividende démographique, à condition toutefois de pouvoir créer des emplois décentés pour la masse des nouveaux entrants sur les marchés du travail. Pour les pays les moins avancés africains, cela impliquerait la création de 8 à 11 millions de nouveaux emplois tous les ans jusqu'à 2025, tandis qu'il en faudrait 2 à 3,5 millions pour les pays les moins avancés asiatiques. En dépit des progrès enregistrés concernant les taux de scolarisation, la moitié des enfants non scolarisés dans le monde vivent dans les pays les moins avancés, les filles étant touchées de manière disproportionnée. La proportion de jeunes sans emploi qui ne suivent ni études ni formation a néanmoins lentement reculé depuis 2005.
- e) Les femmes sont surreprésentées dans les types d'emplois dont la rémunération se situe au niveau du seuil de pauvreté, notamment dans l'agriculture et les services informels. Dans les pays les moins avancés, comme dans de nombreux pays en développement, elles courent plus de risques de perdre leur emploi et de rester au chômage, et tendent à être davantage exclues de la population active; lorsqu'elles travaillent, elles doivent souvent accepter des emplois de moindre qualité. Le secteur informel est un plus grand pourvoyeur d'emplois pour les femmes (92 pour cent) que pour les hommes (86,8 pour cent). De plus, les femmes travaillent plus souvent dans les segments de l'économie informelle les plus précaires, par exemple comme travailleuses domestiques, travailleuses à domicile rémunérées à la pièce aux niveaux inférieurs de la chaîne d'approvisionnement mondiale, ou travailleuses familiales collaborant à l'entreprise familiale. De fait, elles sont presque trois fois plus susceptibles d'être dans cette dernière situation que les hommes (36,1 pour cent contre 13,3 pour cent).
- f) Les pays les moins avancés ont des économies et des sociétés particulièrement vulnérables au changement climatique en raison de leur situation géographique, de la structure de leurs économies et de leurs marchés du travail, ainsi que de leurs faibles capacités d'adaptation. La plupart d'entre eux sont situés à des latitudes proches de l'équateur, où, selon les projections, les températures devraient augmenter le plus et les phénomènes météorologiques extrêmes être les plus fréquents. Entre 2008 et 2015, les pays les moins avancés africains ont déjà perdu 376 années de vie active pour 100 000 personnes en âge de travailler en conséquence directe de catastrophes environnementales; ce taux figure parmi les plus élevés au monde. L'activité économique des pays les moins avancés dépend largement du secteur primaire, notamment l'agriculture, et elle est donc particulièrement tributaire de conditions climatiques stables et prévisibles. Ces pays représentent 34 pour cent des 50 pays dans lesquels la part de l'emploi agricole dans l'emploi total est la plus importante, aussi les différents phénomènes climatiques se traduiront-ils directement par des perturbations de leurs marchés du travail. Bien que leurs émissions de gaz à effet de serre ne contribuent que marginalement au changement climatique, les pays les moins avancés sont non seulement exposés de manière disproportionnée aux conséquences de ce

phénomène, mais aussi mal armés pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation et d'adaptation efficaces.

- g)* Les pays les moins avancés présentent de graves déficits au regard de presque tous les paramètres d'une protection sociale adéquate. Seuls 14,1 pour cent de leur population bénéficie d'au moins un type de prestation sociale, contre 46,9 pour cent de la population mondiale. À titre d'exemple, le taux de couverture des prestations sociales pour les mères avec nouveaux nés est de 8,3 pour cent dans les pays les moins avancés, contre 44,9 pour cent à l'échelle mondiale; en ce qui concerne les pensions de vieillesse, ces taux sont respectivement de 21,1 pour cent et de 77,5 pour cent. Cette situation résulte à la fois du niveau limité de cotisation aux systèmes contributifs d'assurance sociale et du faible niveau des dépenses publiques allouées à la protection sociale. Seuls 6,2 pour cent de la population active des pays les moins avancés cotisent à un régime de retraite, contre 53,1 pour cent dans les autres pays en développement et 53,7 pour cent à l'échelle mondiale. De surcroît, les pays les moins avancés consacrent 2,1 pour cent de leurs dépenses publiques à la protection sociale et aux soins de santé, contre 9,8 pour cent pour les autres pays en développement et 17,5 pour cent à l'échelle mondiale. Ces chiffres et les conséquences qu'ils emportent en ce qui concerne la sécurité des personnes, tout particulièrement en période de pandémie, s'expliquent en partie par les faibles ratios impôts/PIB de ces pays, qui s'établissaient à 16,2 pour cent en moyenne en 2018, sachant que plusieurs d'entre eux n'atteignent pas 10 pour cent. Ce phénomène limite à son tour les capacités distributives de l'État et sa capacité à remédier à de fortes inégalités.
- h)* En ce qui concerne la gouvernance des marchés du travail, les pays les moins avancés doivent avant tout faire face aux défis découlant de niveaux très élevés d'informalité, qui se répercutent sur la capacité des pouvoirs publics à faire appliquer la législation et la réglementation du travail ainsi que les processus relatifs au travail dans de vastes segments de l'économie, de même que sur la capacité des organisations d'employeurs et de travailleurs à représenter leurs membres potentiels à grande échelle.
- i)* Rien dans les données issues du système de contrôle de l'OIT ne permet d'établir de corrélation statistique entre l'appartenance d'un pays à la catégorie des pays les moins avancés et le non-respect général des principes et droits fondamentaux au travail. Cependant, en 2018, la moyenne obtenue par les pays les moins avancés concernant l'indicateur 8.8.2 des ODD, qui mesure le niveau de respect des normes internationales du travail relatives à la liberté d'association et à la négociation collective, était de 3,79, contre une moyenne mondiale de 5,35, ce qui montre que des défis de taille continuent de se poser. Sur les 45 pays les moins avancés Membres de l'OIT, 35 ont ratifié les huit conventions relatives aux droits fondamentaux et trois autres les ont toutes ratifiées sauf une. Trente-cinq d'entre eux ont aussi ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, tandis que 39 ont mis en place des institutions nationales formelles de dialogue social dotées d'un large mandat sur les questions de politique économique et sociale. L'existence de ces institutions est un signe positif témoignant d'un engagement en faveur du dialogue social et du tripartisme. Mais leur utilité réelle dépend en définitive de leur capacité à contribuer de manière durable et concrète à l'élaboration des politiques et à la gouvernance du marché du travail en usant de leurs prérogatives officielles. Si certaines y parviennent, notamment en ce qui concerne la gestion des conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19, bon nombre d'entre elles ont des ressources et des capacités limitées, ce qui constitue un obstacle majeur.

- j) Achevant sur une note sombre ce tableau de la situation et des difficultés que connaissent les pays les moins avancés aux plans économique et social, il convient de mentionner que, selon le Programme d'action de Doha, 24 d'entre eux étaient en proie à un conflit actif en 2019. En outre, les 20 membres du groupe du g7+ des États fragiles appartiennent tous, à deux exceptions près, à la catégorie des pays les moins avancés. Cela vient fort justement rappeler l'interdépendance existante entre la paix et la justice sociale, ainsi que ce qui se joue dans la poursuite du développement durable et du travail décent dans ces pays, à un moment où les conflits se multiplient de par le monde.

► Chapitre 3

Un programme de transformation structurelle

- 21.** Face à l'ensemble des difficultés et des obstacles économiques et sociaux auquel sont confrontés les pays les moins avancés, qui détermine depuis des décennies leur trajectoire vers le progrès économique et social, il est largement admis que leur transformation structurelle constitue un prérequis pour un développement durable stable. Une abondante doctrine est consacrée à la question de savoir ce qu'implique véritablement la transformation structurelle. Elle est centrée sur l'idée selon laquelle pour sortir de la catégorie des pays les moins avancés, les pays concernés doivent s'efforcer non seulement d'améliorer leurs capacités productives mais aussi de renforcer leurs dispositifs institutionnels et leur gouvernance. La transformation structurelle suppose une approche intégrée qui tienne compte du fait que si l'on s'attaque séparément aux différents problèmes caractéristiques rencontrés par les pays les moins avancés, ceux-ci ne seront vraisemblablement pas à même de réaliser des progrès durables au regard des trois critères qui permettent de les définir comme tels et de les reclasser. Du point de vue de l'OIT, cela signifie que la transformation structurelle est essentielle pour concrétiser l'Agenda du travail décent et, de fait, les ODD.
- 22.** L'interaction entre la productivité, l'emploi et le niveau de vie dans les pays les moins avancés illustre parfaitement cet aspect. Compte tenu de la faiblesse de leurs capacités productives, l'accroissement de leur productivité doit de toute évidence constituer une priorité. Traditionnellement, cela passe par un redéploiement de la main-d'œuvre du secteur agricole à faible productivité vers le secteur manufacturier à forte productivité, puis finalement vers des activités de service complémentaires. Si l'amélioration de la productivité sectorielle joue également un rôle, ce processus d'industrialisation constitue depuis longtemps le modèle de référence pour le développement et la création de possibilités de travail décent. Cependant, lorsqu'ils existent, les gains de productivité se révèlent manifestement insuffisants à eux seuls pour créer assez d'emplois et entraîner une hausse générale du niveau de vie. Le dualisme omniprésent dans les économies des pays les moins avancés et le faible rôle redistributif de l'État font partie des facteurs qui expliquent que l'accroissement de la productivité n'ait pas de retombées plus larges.
- 23.** Les considérations qui précèdent ne permettent pas de conclure que la productivité n'entre pas en ligne de compte ni que les transformations structurelles liées à l'industrialisation doivent être abandonnées. Mis à part les problèmes connexes de la désindustrialisation précoce constatée dans certains pays en développement, corrélée à l'apparition anticipée de secteurs de services souvent faiblement productifs, et des conséquences du développement industriel pour le changement climatique, il apparaît plutôt que la productivité et l'industrialisation sont à elles seules insuffisantes et qu'elles doivent donc s'accompagner d'une série de mesures parallèles d'élaboration des politiques dans le cadre d'un programme de transformation structurelle réfléchi et clairement défini.
- 24.** Telle est précisément l'approche figurant dans le Programme d'action de Doha, où l'on peut lire que «[l]a transformation structurelle attendue ne se matérialise pas» et où il est reconnu que «[s]ans une transformation structurelle accordant la priorité à la diversité économique, propre à lever les obstacles institutionnels et à combler les lacunes en matière de moyens, les pays les moins avancés demeureront vulnérables à divers chocs socioéconomiques, sanitaires et environnementaux.»

- 25.** En conséquence, la nécessité d'«[a]ppuyer la transformation structurelle, moteur de la prospérité» figure parmi les six domaines d'action prioritaires recensés dans le Programme d'action de Doha. Cette priorité est complétée par cinq autres domaines d'action, à savoir: investir dans le capital humain; exploiter les moyens offerts par la science, la technologie et l'innovation; développer les échanges commerciaux internationaux; parer aux changements climatiques et à la dégradation de l'environnement, et faciliter le relèvement après la pandémie de COVID-19; et mobiliser la solidarité internationale. Le caractère essentiel de l'égalité hommes-femmes et de l'autonomisation de toutes les femmes et les filles ainsi que du plein exercice de leurs droits fondamentaux est spécifiquement mentionné. En outre, toutes les organisations multilatérales sont vivement invitées à contribuer à la mise en œuvre du Programme d'action de Doha et à l'intégrer dans leurs programmes de travail, notamment par la fourniture d'un appui financier et technique et d'une assistance et de conseils pratiques dans tous les domaines prioritaires. La communauté internationale est instamment priée «d'aller au-delà du "status quo" pour convenir, en faveur des pays les moins avancés, de mesures d'appui innovantes et effectives».
- 26.** La question qui est posée à la présente Conférence est celle de savoir si, et le cas échéant comment, l'OIT est prête à répondre à cet appel.

► Chapitre 4

L'OIT et les pays les moins avancés

27. À l'heure actuelle, pour ce qui concerne l'OIT, le «status quo» dans les pays les moins avancés s'entend d'un total de 198 projets d'un montant de près de 385 millions de dollars des États-Unis d'Amérique (dollars É.-U.), soit 28,5 pour cent de l'ensemble du portefeuille de coopération technique de l'Organisation, qui s'ajoutent aux activités financées par le budget ordinaire. Ces projets sont mis en œuvre dans 36 États Membres, dont 18 disposent de programmes par pays de promotion du travail décent offrant un cadre institutionnel de coopération établi sur la base de consultations tripartites. Ainsi, la présence de l'OIT dans les pays les moins avancés est-elle importante, quoiqu'inégale.
28. Le Conseil d'administration considère les principaux documents politiques adoptés par la Conférence internationale du Travail ces dernières années, à savoir la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, 2019 (Déclaration du centenaire), et l'Appel à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19, 2021 (Appel mondial à l'action), comme des jalons primordiaux pour les activités de l'Organisation. La Déclaration du centenaire tire les conclusions politiques des réflexions approfondies menées dans le cadre de l'initiative sur l'avenir du travail, l'Appel mondial à l'action les applique à la situation et aux difficultés découlant de la pandémie de COVID-19, et tous deux sont mis en œuvre grâce au programme et budget. Cela étant, en quoi ces textes peuvent-ils contribuer à relever les défis auxquels sont confrontés les pays les moins avancés en matière de travail décent?
29. Il est quelque peu troublant de constater que ni la Déclaration du centenaire ni l'Appel mondial à l'action ne mentionnent expressément les pays les moins avancés. Cependant, il ressort très clairement du fond et de l'esprit de ces deux textes que, non seulement ils sont compatibles avec un programme d'action concerté de l'OIT en faveur de ces pays, mais que, eu égard aux exhortations à ne laisser personne de côté figurant dans le Programme 2030 et à la mission de justice sociale dont l'OIT elle-même est investie, ils constituent de surcroît une puissante incitation à mettre en place un tel programme.
30. Les défis qui se posent à l'OIT et la responsabilité qui lui incombe à cet égard sont peut-être plus déterminants encore que ces textes fondateurs ne semblent le suggérer. La capacité réelle de l'Organisation à mettre ses instruments et méthodes de travail existants au service de la promotion de possibilités de travail décent dans des situations où l'informalité prévaut, où la pauvreté est généralisée, où les institutions du travail sont insuffisantes voire inexistantes et où le tripartisme n'est pas assez mis à contribution, a plus d'une fois été mise en question. Il convient de ne pas écarter ces préoccupations à la légère en les traitant comme des signes d'opposition à l'égard des buts, des structures et des objectifs de l'Organisation. Elles soulèvent, au contraire, des questions sur lesquelles il faut se pencher, et qui revêtent une importance cruciale pour la crédibilité et l'universalité du mandat de l'OIT et l'efficacité de son action. Si l'Organisation ne réussit pas à faire la preuve incontestable de son rôle – réel ou potentiel – dans les pays les moins avancés, elle court en effet le risque de renier l'ambition qui est la sienne, qui lui est assignée dans la Déclaration de Philadelphie, à savoir mener «la lutte contre le besoin [...] avec une inlassable énergie».
31. Il convient de reconnaître que l'OIT a déployé des efforts importants pour faire face à ces défis. Ces dernières années, elle a renforcé et recentré son cadre normatif en adoptant la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, la recommandation (n° 204)

sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, la recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017, et la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011. À une période où peu de nouvelles normes internationales du travail sont adoptées en comparaison avec les décennies précédentes, il est intéressant et important de relever que chacun de ces instruments possède, à sa manière, une pertinence particulière pour les processus de transformation structurelle des pays les moins avancés. Pris dans leur ensemble, ces instruments sont le reflet d'une véritable volonté politique d'étendre la portée de l'action de l'OIT aux catégories de la main-d'œuvre mondiale envers lesquelles on peut considérer que l'Organisation est particulièrement obligée, et aux situations de travail pour lesquelles l'action qu'elle a accomplie peut être jugée insuffisamment porteuse. En outre, parallèlement à cet effort normatif, une attention sensiblement accrue a été portée aux thèmes correspondants, tant dans les résultats stratégiques des programmes et budgets successifs que dans les programmes phares de coopération technique.

32. Il semble donc qu'au cours des dix dernières années, l'OIT se soit progressivement dotée des outils adéquats pour aborder dans leurs différents aspects les défis liés au travail auxquels se heurtent les pays les moins avancés. La question qui se pose aujourd'hui est celle de savoir s'il est possible d'aller plus loin dans cette démarche en donnant corps aux ambitions exprimées dans le Programme d'action de Doha, la Déclaration du centenaire et l'Appel mondial à l'action, et en s'employant, avant tout, à remédier à la situation de crise qui frappe le monde du travail et à répondre aux besoins des États Membres concernés.

► Chapitre 5

Éléments d'une stratégie de l'OIT relative aux pays les moins avancés

33. Une transformation structurelle réussie nécessite de mener une action de front dans plusieurs domaines d'intervention, dans le cadre d'une démarche cohérente, qui sera le catalyseur d'un développement durable inclusif à grande échelle. Partant, l'OIT aurait intérêt à regrouper ses différents domaines d'activité au sein d'une stratégie intégrée relative aux pays les moins avancés. Face aux crises latentes qui pèsent sur le monde du travail, et aux répercussions qu'elles risquent d'avoir dans les pays les moins avancés, il est urgent de donner suite à cette proposition. Les termes du Programme d'action de Doha en fournissent l'occasion et offrent un aval institutionnel.
34. Le Programme d'action de Doha décrit la transformation structurelle comme «extrêmement difficile» et énonce un engagement central à cet égard, qui consiste «à promouvoir et à appuyer la formulation de stratégies nationales visant à accroître l'emploi décent, à favoriser la diversification, la transformation économique et l'ajout de valeur, et à améliorer l'efficacité et la compétitivité des secteurs de la transformation des produits, de l'agriculture et des services». Pour contribuer à la mise en œuvre de cet engagement, l'OIT peut promouvoir, dans les pays les moins avancés, des politiques nationales de l'emploi qui s'inscrivent dans le cadre de ces stratégies de transformation structurelle et associent ou englobent elles-mêmes les diverses questions devant être traitées de manière holistique. Les programmes par pays de promotion du travail décent en cours dans 18 pays parmi les moins avancés offrent un bon point de départ mais pourraient devoir être réexaminés et consolidés, et il faudrait en tout état de cause développer ce type de programmes dans les États Membres qui n'en bénéficient pas encore.
35. La tâche essentielle consistant à augmenter les capacités productives nationales exige l'adoption d'une approche combinant développement des entreprises, formation, formalisation et utilisation des nouvelles technologies – autant d'éléments qui occupent une large place dans le Programme d'action de Doha. Eu égard à la dichotomie marquée qui existe entre, d'une part, un nombre limité de grandes entreprises souvent formelles et, d'autre part, la myriade de micro, petites et moyennes entreprises opérant généralement de manière informelle dans le secteur agricole, il faut donc une stratégie de développement des entreprises à deux volets qui, d'un côté, favorise la croissance de la productivité et la création d'emplois dans les activités existantes et, de l'autre côté, encourage un redéploiement de ressources vers de nouveaux secteurs d'activité, au moyen de politiques cohérentes dans les domaines de l'entreprise, de l'industrie et de l'emploi. Les grandes entreprises existantes peuvent jouer un rôle décisif, non seulement au plan externe, en renforçant leur présence dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, mais aussi au plan interne, en nouant des liens étroits avec les micro, petites et moyennes entreprises locales, ce qui aiderait ces dernières à accroître leurs propres capacités productives et contribuerait ainsi à créer le chaînon manquant au tissu d'entreprises des pays les moins avancés. Lorsque ces grandes entreprises sont des filiales locales de multinationales, le fait de respecter la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale et les *Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* peut les aider à optimiser l'impact de leurs activités.

- 36.** S'il est admis que l'exploitation des possibilités offertes par la numérisation est essentielle pour augmenter les capacités productives, il faut également comprendre et surmonter les obstacles et les potentiels écueils que cela suppose. Le taux d'accès à Internet dans les pays les moins avancés est certes passé de 5 pour cent en 2011 à 19 pour cent en 2019, mais cela signifie que quelque 800 millions de personnes n'ont toujours aucune connexion. Une personne sur cent dispose d'un abonnement au haut débit fixe. La réduction de cette fracture numérique est inscrite dans le Programme d'action de Doha, qui comporte l'engagement d'assurer à tous une desserte numérique sûre, d'un coût abordable et effectivement exploitable d'ici à 2030. Faute de progrès significatif dans ce domaine, la numérisation risque d'accentuer le dualisme structurel des pays les moins avancés et d'être l'apanage des zones urbaines, de l'économie formelle et des grandes entreprises, en excluant tous ceux qui n'en font pas partie.
- 37.** Le défi que constitue l'extension des infrastructures numériques à toutes les couches de la population va de pair avec la nécessité non moins urgente d'apporter à chacun la connaissance et les compétences nécessaires pour lui permettre de saisir les opportunités économiques et sociales ainsi créées. Compte tenu du fait que 20 pour cent de la population des pays les moins avancés est âgée de moins de 25 ans et que, en 2030, un jeune sur cinq dans le monde sera né dans un de ces pays, l'éducation numérique des jeunes est une tâche à la fois incontournable et monumentale. Au cours d'une enquête récemment menée dans huit pays d'Afrique et d'Asie appartenant à la catégorie des pays les moins avancés, 80 pour cent des répondants ont déclaré que, s'ils n'utilisaient pas Internet, c'était principalement parce qu'ils ignoraient ce que c'était.
- 38.** Des progrès relatifs au niveau d'instruction et à l'acquisition des compétences ont été enregistrés dans les pays les moins avancés, et il importe de signaler que l'augmentation des niveaux de compétences est corrélée avec la baisse de l'informalité. C'est là l'un des leviers à utiliser pour encourager la formalisation, conformément à la recommandation n° 204. Toutefois, il est à craindre que le COVID-19 provoque une régression considérable dans le domaine de l'éducation – ce qui serait une «catastrophe pour une génération entière», pour citer le Programme d'action de Doha –, en particulier pour les filles. L'instauration progressive d'un accès universel à une éducation de qualité et de systèmes d'apprentissage tout au long de la vie est un objectif que tous les pays ont en commun. Dans les pays les moins avancés, les progrès en ce sens seront un bon indicateur pour savoir si tel ou tel pays tire profit du dividende démographique que représente l'explosion de sa population de jeunes ou s'il se heurte au contraire aux incertitudes associées au développement de vastes cohortes de jeunes découragés et frustrés.
- 39.** Les pays les moins avancés sont très vulnérables aux conséquences du changement climatique, et ils ont pour la plupart une responsabilité très limitée s'agissant des causes de ce phénomène. Ils ont donc des besoins et des possibilités spécifiques, quoique non identiques, dans le contexte de la transition juste vers la neutralité carbone.
- 40.** La majorité des pays les moins avancés ont une faible empreinte carbone. Alors que de nombreuses économies avancées supportent des coûts économiques et sociaux non négligeables pour parvenir à la décarbonation, y compris pour mettre hors service ou reconverter des technologies et infrastructures très polluantes, les pays les moins avancés ont la possibilité d'accélérer leur transition vers une économie verte et d'en faire une composante à part entière de leur processus de transformation structurelle. Du fait de leur faible densité de population, de leurs nombreuses terres agricoles disponibles, de leurs systèmes de production agricole qui sont, pour l'essentiel et par défaut, biologiques et à faibles intrants et de leurs importantes sources potentielles d'énergie renouvelable, bon nombre de pays les moins avancés jouissent d'avantages comparatifs réels leur permettant de concilier les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable.

41. L'OIT a largement contribué à mettre en avant les possibilités de création d'emplois que peut offrir une transition juste, tout en soulignant que les bénéfices du travail décent ne sont pas automatiques ni répartis de manière équilibrée d'un pays ou d'un secteur à l'autre, ou entre les femmes et les hommes. Il faut à cet égard des processus soigneusement planifiés associant les partenaires sociaux et reposant sur la coopération internationale. Afin de faciliter l'obtention de ces résultats positifs, l'OIT a publié des *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous* et pris la direction de l'initiative Action climatique pour l'emploi, lancée en 2019 lors du Sommet Action Climat des Nations Unies. Sur les 46 pays ayant alors pris des engagements, portant notamment sur la formulation de plans nationaux en faveur d'une transition juste au moyen du dialogue social et sur la création d'emplois décents, quatre comptaient parmi les pays les moins avancés. Le Programme d'action de Doha comporte un engagement visant la formulation et la mise en œuvre intégrales de plans nationaux d'adaptation au changement climatique, y compris l'adoption de mesures nationales et locales, par tous les pays les moins avancés. L'exécution de cet engagement offrirait une possibilité concrète de généraliser l'intégration des transitions justes dans les stratégies de transformation structurelle.
42. La protection sociale est un outil essentiel pour la conduite de tout processus de changement profond au travail. Lorsqu'ils peuvent bénéficier d'un tel soutien, les individus peuvent faire face à l'interruption du revenu ou de l'emploi qui accompagne souvent un changement d'activité et sont plus susceptibles de se saisir des nouvelles opportunités qui s'offrent à eux. C'est pourquoi les grands déficits de protection sociale, dont on sait déjà qu'ils sont une réalité dans les pays les moins avancés, représentent une rigidité structurelle qui entrave le développement durable. Les surmonter est un enjeu pour l'efficacité économique, les droits de l'homme et la justice sociale.
43. Le Programme d'action de Doha reconnaît que le manque de capacités et les ressources limitées constituent d'importants obstacles à la réalisation des objectifs qu'il énonce, dont l'un consiste à accroître durablement, dans tous les pays les moins avancés, la couverture de systèmes de protection sociale, y compris de socles de protection sociale, qui soient adaptés sur le plan national, complets et universels. L'OIT a évalué les contraintes budgétaires et estime que la mise en place de socles de protection sociale dans tous les pays les moins avancés nécessiterait chaque année un montant supplémentaire de 122,7 milliards de dollars É.-U. Cette somme permettrait à ces pays de fournir à leur population des prestations à l'enfance, de maternité et d'invalidité de base, des pensions de vieillesse et des soins de santé essentiels.
44. Cela représente de toute évidence un investissement massif, mais pas inconcevable si on le compare aux quelque 17 100 milliards de dollars É.-U. mobilisés au niveau mondial en réponse à la pandémie de COVID-19. Cela équivaut toutefois à 11,1 pour cent du PIB de l'ensemble des pays les moins avancés pour 2020. En conséquence, pour étendre la couverture sociale et mieux l'adapter aux besoins, des efforts conjoints devront être déployés aux niveaux national et international. Les pays les moins avancés doivent accroître leur propre marge budgétaire et l'utiliser davantage pour financer des dépenses sociales, y compris en augmentant leurs recettes fiscales, en améliorant l'efficacité fiscale et en empêchant les flux financiers illicites. Cela étant, l'appui international doit également être renforcé. Face aux retombées sociales de la pandémie de COVID-19, qui ont mis en lumière les conséquences des énormes lacunes des systèmes de protection sociale, et compte tenu des enseignements tirés du recours généralisé à des mesures d'atténuation temporaires et ponctuelles, le Secrétaire général de l'ONU a lancé, en septembre 2021, l'Accélérateur mondial pour l'emploi et la protection sociale, un outil qui, sous la conduite de l'OIT, doit permettre de mobiliser des ressources et des compétences précisément à cette fin. S'il est financé et mis en œuvre de manière judicieuse et à la hauteur des besoins, l'accélérateur peut sensiblement contribuer à la transformation structurelle dans les pays les moins avancés.

► Chapitre 6

Adhésion nationale, solidarité internationale et cohérence des politiques

45. Le principe de l'adhésion des pays est résolument mis en avant dans le Programme d'action de Doha, qui souligne que «c'est aux pays les moins avancés qu'il incombe au premier chef de s'approprier, d'encadrer et d'assumer leur propre développement». Dans le même temps, le programme lance un vibrant appel en faveur de «la solidarité internationale, d[e] partenariats mondiaux redynamisés et d'[]outils [...] innovants» pour aider les pays les moins avancés à s'élever et à se maintenir au rang de pays en développement.
46. La participation de l'OIT doit respecter ces deux principes. L'adhésion des pays les moins avancés, outre qu'elle est une juste expression de la souveraineté nationale, suppose également un renforcement concerté des capacités des acteurs nationaux compétents, ce qui, du point de vue de l'Organisation, signifie qu'il faut donner la priorité aux ministères du travail et aux organisations d'employeurs et de travailleurs représentatives et indépendantes. À cet égard, il convient de faire fond sur l'expérience accumulée de longue date par l'OIT en matière de renforcement des capacités et de tenir compte de la pérennité des résultats obtenus, ainsi que de l'impact réel pour les «bénéficiaires finals», comme souligné dans le récent rapport intitulé *MOPAN Assessment Report: ILO*, qui a été publié en 2021 par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales. En résumé, l'action menée par l'OIT pour contribuer à répondre aux besoins concernant le renforcement des capacités et l'élaboration des politiques doit concourir de manière réelle et durable à la transformation structurelle.
47. L'appel à renforcer la solidarité internationale qui est contenu dans le Programme d'action de Doha couvre un large éventail de préoccupations. Pour ce qui est de la dette, il s'agit principalement de s'attaquer au surendettement et de rendre la dette soutenable à long terme. Concernant le changement climatique, la communauté internationale est invitée à honorer l'engagement qu'elle a pris de mobiliser 100 milliards de dollars É.-U. par an en faveur des pays en développement et à accroître l'appui apporté aux pays les moins avancés. Quant au financement du développement, les bailleurs de l'aide publique au développement sont encouragés à se fixer comme objectif de consacrer 0,2 pour cent du revenu national brut aux pays les moins avancés; il est préconisé de prendre des mesures concrètes pour affecter les droits de tirage spéciaux récemment émis par le Fonds monétaire international aux pays qui en ont le plus besoin; et le Secrétaire général de l'ONU est invité à étudier la possibilité de créer un centre d'appui aux investissements internationaux pour les pays les moins avancés afin de renverser la tendance à la baisse observée ces dernières années. Dans le domaine du commerce, le Programme d'action de Doha comporte une série de propositions détaillées visant à ce que l'Organisation mondiale du commerce intervienne pour accroître la participation des pays les moins avancés aux flux commerciaux internationaux et améliorer leur accès aux chaînes de valeur mondiales, ainsi que pour contribuer à faire en sorte que tout pays qui sera parvenu à se hisser au rang de pays en développement ne sera pas pénalisé de manière accidentelle par le retrait des traitements spéciaux et différenciés accordés aux pays les moins avancés.
48. Chacun de ces objectifs stratégiques est ambitieux et essentiel pour l'avenir des pays les moins avancés. Mais l'approche intégrée nécessaire à la transformation structurelle, couplée au fait que les responsabilités afférentes aux divers domaines stratégiques relèvent de différentes entités du système multilatéral, pose inévitablement la question de la coordination et de la cohérence. Le

Programme d'action de Doha prévoit lui-même un dispositif assez détaillé. Au plan mondial, le Bureau de la Haute-Représentante pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement se voit attribuer un rôle majeur de coordination, et ses fonctions seront étendues. Il sera notamment chargé d'élaborer «une feuille de route complète pour la mise en œuvre accélérée du Programme d'action de Doha». Au plan régional, des examens biennaux seront réalisés. Au plan national, toutes les organisations sont invitées à aider les coordonnateurs résidents des Nations Unies à s'acquitter de leur importante mission de pilotage des équipes de pays des Nations Unies dans le cadre du système de développement réformé, afin que le Programme d'action de Doha soit pleinement pris en compte dans la planification du développement des pays les moins avancés.

49. Dans ce contexte général, l'OIT a de nombreuses possibilités d'inscrire ses propres activités dans l'action menée à l'échelle de tout le système – les mécanismes institutionnels de coordination ne manquent pas. Il sera toutefois moins aisé de faire en sorte que ces dispositifs formels se traduisent effectivement par une réelle cohérence des politiques. Les entités du système multilatéral doivent œuvrer sans cesse dans un élan partagé à la réalisation des objectifs communs ou complémentaires découlant de leur mandat respectif, ce qui exigera davantage qu'une simple participation périodique à ces mécanismes. Cet impératif de cohérence renforcée est expressément reconnu dans la Déclaration du centenaire et a présidé aux travaux du Forum mondial pour une reprise centrée sur l'humain qui s'est tenu en février 2022. Il a également été mis en avant dans l'appel en faveur d'un multilatéralisme plus efficace, plus participatif et fonctionnant davantage en réseau que le Secrétaire général de l'ONU a lancé dans son rapport intitulé *Notre programme commun*. Pour important qu'il soit, le Forum mondial n'était que le point de départ sur la voie du renforcement de la cohérence des politiques au niveau international. Ce renforcement pourrait grandement contribuer à l'exécution du Programme d'action de Doha, laquelle pourrait en retour offrir une précieuse occasion de le concrétiser. Dans les circonstances actuelles, et pour reprendre les mots du Secrétaire général, les pays les moins avancés et la communauté internationale dans son ensemble sont face à une alternative: le délitement ou le sursaut.

► Annexe

Liste des pays des pays les moins avancés établie par les Nations Unies

Afghanistan	Madagascar
Angola	Malawi
Bangladesh	Mali
Bénin	Mauritanie
Bhoutan	Mozambique
Burkina Faso	Myanmar
Burundi	Népal
Cambodge	Niger
République centrafricaine	Rwanda
Tchad	Sao Tomé-et-Principe
Comores	Sénégal
République démocratique du Congo	Sierra Leone
Djibouti	Îles Salomon
Érythrée	Somalie
Éthiopie	Soudan du Sud
Gambie	Soudan
Guinée	Timor-Leste
Guinée-Bissau	Togo
Haïti	Tuvalu
Kiribati	Ouganda
République démocratique lao	République-Unie de Tanzanie
Lesotho	Yémen
Libéria	Zambie

Source: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *UN list of least developed countries*, 2022.

ilo.org

Bureau international du Travail
Route des Morillons 4
1211 Genève 22
Suisse