



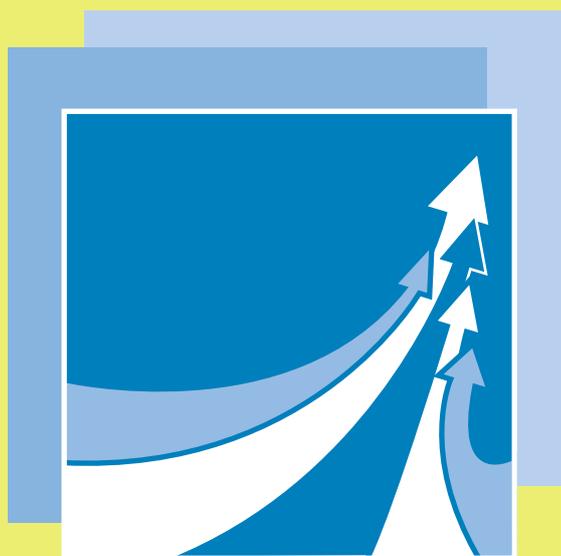
Bureau
international
du Travail

Genève

Rapport VI

Des politiques de l'emploi pour une reprise et un développement durables

Discussion récurrente au titre de la Déclaration de l'OIT
sur la justice sociale pour une mondialisation équitable



**Conférence
internationale
du Travail**

103^e session, 2014

Conférence internationale du Travail, 103^e session, 2014

Rapport VI

Des politiques de l'emploi pour une reprise et un développement durables

*Discussion récurrente au titre de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale
pour une mondialisation équitable*

Sixième question à l'ordre du jour

ISBN 978-92-2-227756-8 (imprimé)
ISBN 978-92-2-227757-5 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2014

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, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Abréviations	v
Introduction	1
Chapitre 1. Défis en matière d'emploi.....	3
1.1. L'impact d'une crise économique qui perdure	3
1.1.1. Croissance économique, quantité et qualité de l'emploi: tendances.....	3
1.1.2. Réponses politiques durant et après la crise	19
1.2. Tendances structurelles et facteurs de changement	24
1.2.1. Mondialisation; nouvelle donne géographique de la croissance; défis posés par les mutations structurelles, la compétitivité et la productivité	25
1.2.2. La nouvelle donne démographique	29
1.2.3. Les inégalités et leurs conséquences.....	32
1.2.4. Inégalités femmes-hommes sur le marché du travail.....	37
1.2.5. Vers un développement durable respectueux de l'environnement.....	41
1.2.6. Inadéquation des compétences.....	43
Chapitre 2. Mesures prises pour promouvoir le plein emploi, décent, productif et librement choisi	47
2.1. Politiques nationales de l'emploi	47
2.2. Politiques macroéconomiques propices à l'emploi	57
2.3. Politiques commerciales, industrielles et sectorielles	61
2.4. Un environnement propice aux entreprises; soutien aux PME	65
2.5. Investissements à haute intensité de main-d'œuvre dans les infrastructures; innovations dans les programmes publics d'emploi	68
2.6. Amélioration de l'employabilité et de la productivité	70
2.7. Formalisation de l'économie informelle	72
2.8. Suivi de l'appel à l'action sur la crise de l'emploi des jeunes.....	74
2.9. Action normative concernant l'objectif stratégique de l'emploi.....	77
2.10. Actions mondiales de sensibilisation à la promotion de l'emploi.....	79
Chapitre 3. Résumé et action future	83
Chapitre 4. Thèmes de discussion suggérés.....	89

Abréviations

APD	Aide publique au développement
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CEI	Communauté d'Etats indépendants
CIF-OIT	Centre international de formation de l'OIT
CINTERFOR	Centre interaméricain pour le développement des connaissances en formation professionnelle
CIT	Conférence internationale du Travail
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Commission ESP	Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration (BIT)
CSI	Confédération syndicale internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FSI	Fédération syndicale internationale
HIMO	Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (BIT)
IDE	Investissements directs étrangers
IIES	Institut international d'études sociales (BIT)
ISO	Organisation internationale de normalisation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIE	Organisation internationale des employeurs
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
PME	Petites et moyennes entreprises

PND	Plan national d'action
PNE	Politique nationale de l'emploi
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPE	Programme public d'emploi
SCORE	Programme pour des entreprises durables, compétitives et responsables (BIT)
SFI	Société financière internationale (Groupe de la Banque mondiale)
SST	Sécurité et santé au travail
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Introduction

1. Six ans après le début de la crise financière et économique mondiale en 2008, les marchés du travail restent profondément déstabilisés dans de nombreux pays, le déficit d'emplois s'est aggravé au niveau mondial, et le monde voit se profiler une reprise économique atone et inégale en 2014, et probablement au-delà. Dans ces conditions, l'intégration de 404 millions de nouveaux arrivants sur le marché du travail durant les dix prochaines années et la nécessité de trouver des emplois décents et productifs pour les 202 millions de chômeurs existants représentent un énorme défi. La reprise et le développement durables exigent des stratégies de croissance et un cadre politique cohérents, proactifs et inclusifs, axés sur l'emploi, tant aux niveaux mondial que national, dans les économies industrialisées comme dans les pays émergents et en développement.
2. Cela étant, la deuxième discussion récurrente sur l'emploi à la 103^e session de la Conférence internationale du Travail (CIT) en 2014 représente pour les mandants tripartites de l'OIT l'occasion de procéder à un examen critique des mesures prises dans les Etats Membres et par le Bureau afin d'évaluer l'efficacité des actions menées à ce jour et d'examiner les choix pour l'avenir.
3. La première discussion récurrente sur l'emploi à la Conférence de 2010 a inauguré le cycle de débats sur les objectifs stratégiques de l'OIT adoptés dans le cadre de la Déclaration de l'OIT de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Cette session s'est tenue un an après l'adoption du Pacte mondial pour l'emploi en 2009, alors que la communauté internationale engageait des actions coordonnées pour éviter une aggravation de la récession, soutenir la reprise économique et renforcer les marchés du travail. Cette deuxième discussion récurrente sur l'emploi intervient quatre ans après le premier débat, dans un contexte marqué par le ralentissement de l'économie mondiale, les mesures d'austérité fiscale et budgétaire adoptées dans de nombreux pays et les incertitudes auxquelles font face les entreprises, autant de facteurs qui restreignent les possibilités d'investissement et entravent les mesures proactives qui permettraient d'affronter les dimensions structurelles et cycliques de la crise de l'emploi.
4. Rédigé par le Bureau sur la base des orientations données par le Conseil d'administration du BIT à sa 317^e session ¹, ce rapport comprend trois parties. Le chapitre 1 analyse d'abord l'impact de la crise mondiale persistante sur les tendances de l'économie et de l'emploi dans divers pays et régions. Les réponses politiques à la crise et les discussions sur leur efficacité sont commentées dans la section 1.1.2. Au-delà de la crise elle-même, la section 1.2 analyse six tendances mondiales et les facteurs structurels de changement, et leurs profondes répercussions sur les fondements conceptuels de la prochaine génération de politiques de l'emploi.

¹ BIT: *Rapport soumis au titre de la discussion récurrente sur l'emploi (2014)*, Conseil d'administration, 317^e session, Genève, 2013, document GB.317/POL/1, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_204997.pdf.

5. Le chapitre 2 décrit les mesures prises, essentiellement par le Bureau, pour donner suite à la résolution adoptée en 2010 lors de la première discussion récurrente sur l'emploi, qui couvrent les domaines de première importance identifiés par la CIT et approuvés par le Conseil d'administration à sa 309^e session en novembre 2010². Pour être efficaces et profiter au plus grand nombre, les politiques de l'emploi doivent conjuguer, dans un cadre cohérent adapté aux différentes conjonctures, un large éventail de mesures et de politiques touchant tant la demande que l'offre de main-d'œuvre et favorisant l'intermédiation des institutions du marché du travail. L'analyse présentée ici est donc fondée sur la nature indissociable et solidaire des quatre objectifs stratégiques de l'OIT, énoncés dans la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Ce deuxième examen périodique de l'objectif d'emploi est enrichi par les discussions récurrentes sur la protection sociale (2011), les principes et droits fondamentaux au travail (2012) et le dialogue social (2013) et leurs conclusions respectives, qui ont mis en évidence les synergies avec les politiques de l'emploi.

6. Compte tenu des contraintes d'espace et de l'ampleur des sujets abordés, ce rapport se doit d'être succinct et sélectif et se borne à donner quelques exemples de pays, sur la période 2010-2013. Les données fondamentales sur le mandat et les politiques relatives à l'objectif stratégique de l'emploi, notamment l'Agenda mondial pour l'emploi de 2003 et le Pacte mondial pour l'emploi, ont été abondamment traitées dans le rapport rédigé pour la première discussion récurrente sur l'emploi en 2010 et ne seront pas répétées ici. On s'attend également à ce que les mandats de l'OIT alimentent le débat en fournissant des informations reflétant la diversité et la richesse des réalités nationales et en faisant part de leur expérience dans le cadre des politiques d'emploi adoptées pour mettre en œuvre les conclusions de la résolution de 2010.

7. Le chapitre 3 conclut en examinant les voies d'action possibles, notamment dans le contexte de la réforme interne engagée par le Directeur général et des domaines de première importance énoncés dans le programme et budget pour 2014-15.

² BIT: *Suite donnée à l'adoption de la résolution concernant la discussion récurrente sur l'emploi*, Conseil d'administration, 309^e session, Genève, nov. 2010, document GB.309/3/1, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_146285.pdf.

Chapitre 1

Défis en matière d'emploi

1.1. L'impact d'une crise économique qui perdure

1.1.1. Croissance économique, quantité et qualité de l'emploi: tendances

8. Cette section donne un aperçu des tendances récentes de la croissance économique atone résultant de la crise financière et économique, et de ses conséquences. Elle résume les effets de la crise sur les marchés du travail, en particulier l'emploi, les salaires, le phénomène des travailleurs pauvres, la précarité de l'emploi, l'informalité et les entreprises.

9. Dès 2010, on avait pu constater une reprise remarquable suite à la crise économique et financière de 2008-09, avec une croissance mondiale de 5,2 pour cent. Les pays avancés ont connu une augmentation de 3,0 pour cent, tandis que les marchés émergents et les pays en développement ont enregistré une croissance impressionnante de 7,5 pour cent (9,8 pour cent en Asie; 6,0 pour cent en Amérique latine et dans les Caraïbes; 5,6 pour cent en Afrique subsaharienne). Ce revirement de l'économie mondiale résultait en grande partie des plans de renflouement adoptés rapidement par les gouvernements pour sauvegarder les systèmes financiers dans les pays où ils étaient sur le point de s'effondrer et de l'adoption généralisée de politiques macroéconomiques expansionnistes.

10. Cependant, la croissance a constamment reculé depuis 2011. La croissance de la production a chuté au niveau mondial, tombant à 3,9 pour cent en 2011, 3,2 pour cent en 2012 et 2,9 pour cent en 2013. Dans les économies avancées, les chiffres correspondants étaient de 1,7, 1,5 et 1,2 pour cent. Dans les pays émergents et en développement, la baisse a été moins forte, mais néanmoins marquée, avec une croissance de 6,2 pour cent en 2011, 4,9 pour cent en 2012 et 4,5 pour cent en 2013 ¹.

11. La crise de la dette souveraine dans la zone euro en 2010 et l'adoption de politiques d'assainissement budgétaire dans de nombreuses économies avancées ont largement contribué à ce blocage de la reprise. Dès lors, elles faisaient porter la relance de la croissance sur des politiques monétaires expansionnistes, au moyen d'instruments tels que l'achat massif d'actifs financiers par les banques centrales.

¹ Toutes les estimations de croissance sont tirées de la base de données sur les Perspectives de l'économie mondiale. Voir également FMI: *Perspectives de l'économie mondiale: Espoirs, réalités, risques* (Washington, DC, 2013).

12. A la fin de 2013, l'incertitude subsistait sur les perspectives de reprise forte et soutenue. Le Fonds monétaire international (FMI) prévoit que la production mondiale pourrait croître de 2,9 pour cent en 2013 à 3,6 pour cent en 2014, sans pour autant exclure totalement les risques de baisse.

13. La croissance molle et persistante des économies avancées et le ralentissement de la croissance en Chine (qui réoriente sa stratégie vers la croissance interne) donnent à penser que la conjoncture économique mondiale sera moins favorable à la croissance des exportations et des investissements directs étrangers (IDE). Les exportateurs de produits de base peuvent s'attendre à une baisse des prix. L'accès aux marchés internationaux des capitaux risque également de se restreindre en raison de l'augmentation des taux d'intérêt due aux politiques de resserrement monétaire dans les pays avancés. Les pays à faible revenu pourraient voir l'aide publique au développement (APD) et les autres sources d'assistance se tarir si l'atonie des économies avancées se prolonge.

14. On peut également craindre un essoufflement de la dynamique économique qui a permis à l'Afrique d'enregistrer la deuxième plus forte croissance régionale au monde. Si la faiblesse de la croissance mondiale entraîne sur ce continent une baisse des recettes tirées des exportations de produits de base, une réduction du volume d'exportations d'autres biens, ainsi qu'une diminution des recettes du tourisme, de l'APD, des IDE et des fonds envoyés par les travailleurs émigrés, la mutation structurelle rapide des économies africaines dépendra de plus en plus de la croissance intérieure².

15. Dans la région Asie-Pacifique, la croissance est estimée à 6 pour cent en 2013, soit nettement moins que durant la période précédant la crise³, en grande partie à cause du ralentissement en Chine et en Inde⁴.

16. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la croissance en 2013-2017 sera probablement inférieure de presque un point de pourcentage à la période 2003-2007, en raison de la baisse de la croissance mondiale. Cette région devrait connaître une baisse du prix réel des produits de base, un recul des échanges commerciaux et de la consommation privée, et une forte réduction dans la croissance des investissements. Les soldes budgétaires se sont détériorés et restent beaucoup plus faibles qu'avant la crise financière⁵.

17. Le désordre de l'économie mondiale depuis 2010 a eu de profondes répercussions sur les marchés du travail du monde entier. Déjà affaiblis par la baisse de la demande globale, ils ont subi dans de nombreux pays l'impact supplémentaire des programmes d'austérité budgétaire. La baisse de confiance et l'incertitude accrue entravent les grands investissements et la création rapide d'emplois. Le sentiment d'incertitude, la faiblesse des flux d'investissement et la baisse des gains de productivité se conjuguent pour

² Banque africaine de développement (BAD), Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA): *Perspectives économiques en Afrique 2013: transformation structurelle et ressources naturelles* (Paris, 2013).

³ Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP): *Economic and social survey of Asia and the Pacific 2013: Forward-looking macroeconomic policies for inclusive and sustainable development* (Bangkok, 2013).

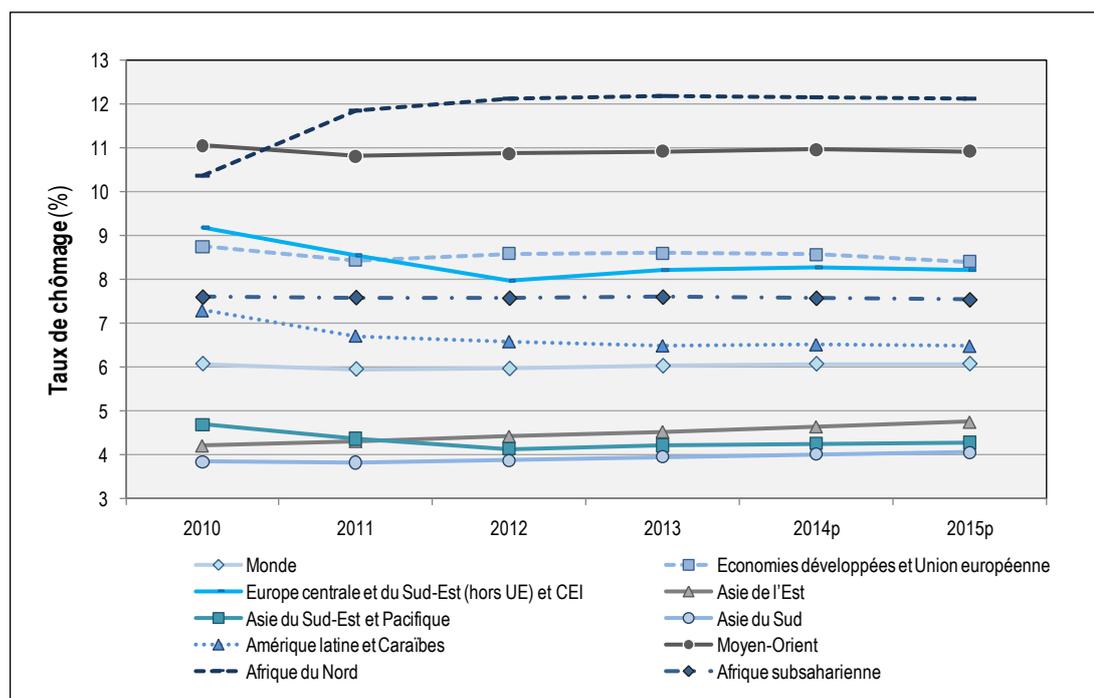
⁴ Banque asiatique de développement (BASD): *Asian Development Outlook 2013: Asia's energy challenge* (Manille, 2013); BIT: *Asia-Pacific labour market update* (Genève, 2013).

⁵ Banque interaméricaine de développement (BID): *2013 Latin American and Caribbean macroeconomic report* (New York, 2013).

freiner la progression des salaires, réduisant encore plus la consommation et la demande globale, bouclant ainsi le cercle vicieux ⁶.

18. Depuis 2010, les taux de chômage dans la plupart des régions ont stagné, tendance qui devrait se maintenir durant les deux prochaines années (voir graphique 1.1). En Afrique du Nord, ils ont en fait augmenté de 1,8 pour cent en raison de l'agitation politique.

Graphique 1.1. Taux de chômage par région, 2010-2013, et projections pour 2015



p = projections.

Source: BIT: Trends Econometric Models, oct. 2013.

19. A la fin de 2013, 202 millions de personnes dans le monde étaient sans emploi. Malgré le léger redressement de la croissance de la production prévu pour 2013-14, le nombre de chômeurs dans le monde devrait augmenter de 4,2 millions en 2014 et de 3 millions en 2015 ⁷.

20. Dans les économies avancées, les taux de disparition d'emplois ont récemment repris leur progression, après une brève stabilisation en 2010. Ce groupe de pays représente moins de 16 pour cent de la main-d'œuvre mondiale, mais la moitié de l'augmentation totale du chômage (31,8 millions) depuis le début de la crise en 2008.

21. Le recul du ratio global emploi/population durant la crise est surtout dû à la baisse du taux de participation à la population active, les travailleurs découragés par la pénurie d'emplois quittant le marché du travail. En 2013, le ratio global emploi/population était de 59,6 pour cent, bien en deçà des niveaux d'avant la crise. Le plus fort repli au niveau régional s'est produit dans les économies développées et l'Union européenne (UE), où il a chuté de 57,0 pour cent à 54,8 pour cent entre 2007 et 2013.

⁶ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi 2013: Surmonter une nouvelle crise de l'emploi* (Genève, 2013).

⁷ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi 2014: vers une reprise sans emplois?* (Genève, 2014).

22. Malgré la baisse du taux de participation à la population active, on estime que cette dernière comptera 404 millions de personnes de plus d'ici à 2024: il faudra donc créer plus de 600 millions d'emplois dans le monde pour accueillir les personnes actuellement au chômage et les nouveaux arrivants sur le marché du travail ⁸.

Premières victimes de la crise: les jeunes

23. La crise a eu un impact disproportionné sur les jeunes: ils sont de plus en plus vulnérables face à la hausse du chômage; ceux qui trouvent du travail occupent des emplois de moins bonne qualité; ils souffrent plus des inégalités sur le marché du travail; la transition entre la sortie de l'école et le travail est plus longue et précaire; et le décalage s'accroît entre leurs compétences et les besoins du marché du travail. L'écart entre les aspirations et les capacités des jeunes et les possibilités d'emploi s'est creusé.

24. Globalement, les jeunes restent trois fois plus susceptibles de chômer que les adultes (voir tableau 1.1), multiple qui s'élève à près de six en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique. Après un pic de 12,9 pour cent en 2009-10, le taux de chômage des jeunes a légèrement diminué au niveau mondial, mais a ensuite repris sa progression, atteignant 13,1 pour cent en 2013 (voir tableau 1.1 et graphique 1.2). Cette tendance ne devrait pas évoluer sensiblement d'ici à 2018, avec des projections de 13,2 pour cent ⁹. Globalement, les jeunes femmes ont un taux de chômage supérieur à celui des jeunes hommes (13,5 et 12,8 pour cent respectivement en 2013), écart particulièrement marqué dans certaines régions, notamment en Afrique du Nord et au Moyen-Orient.

Tableau 1.1. Indicateurs clés du marché du travail, jeunes, monde et régions, 2010 et 2013

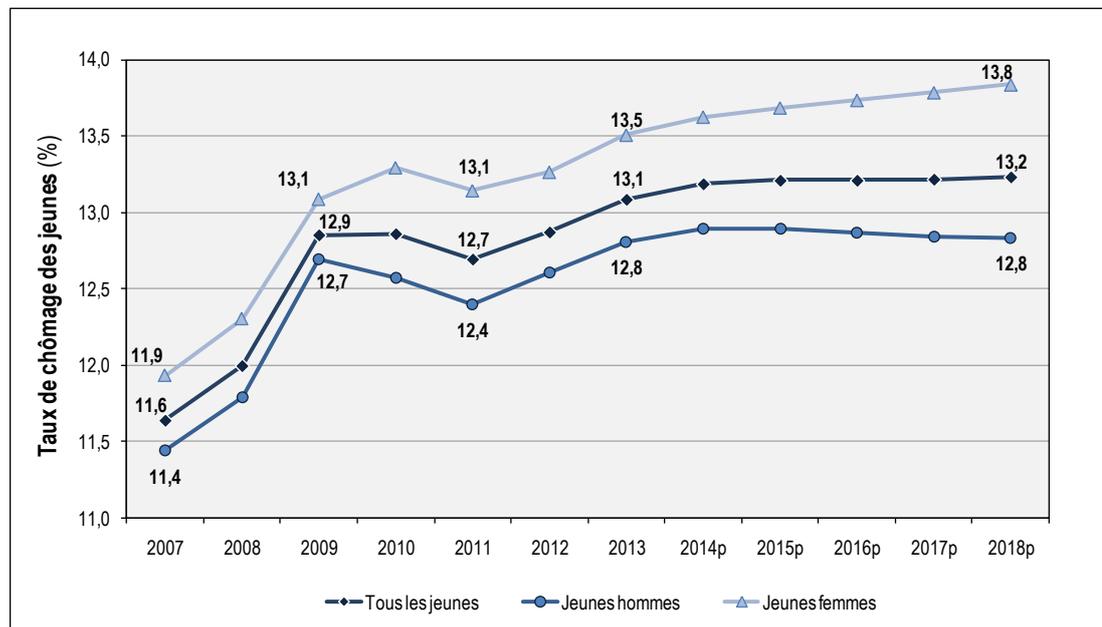
Région	Taux de participation à la population active		Ratio emploi /population		Taux de chômage		Ratio taux de chômage jeunes/adultes	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Monde	47,7	47,4	41,6	41,2	12,9	13,1	2,8	2,9
Economies développées et Union européenne	47,4	47,3	38,8	38,6	18,1	18,3	2,4	2,5
Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et CEI	40,9	40,5	33,1	33,2	19,0	18,0	2,5	2,7
Asie de l'Est	54,2	55,1	49,3	49,6	9,1	10,1	2,8	2,8
Asie du Sud-Est et Pacifique	52,3	52,4	44,7	45,6	14,5	13,0	6,0	5,7
Asie du Sud	41,4	39,6	37,4	35,5	9,7	10,2	4,1	4,1
Amérique latine et Caraïbes	52,6	52,5	44,7	45,3	15,0	13,6	2,8	2,8
Moyen-Orient	30,9	31,1	22,8	22,7	26,2	27,2	3,5	3,6
Afrique du Nord	33,4	33,6	25,5	23,7	23,7	29,4	3,3	3,6
Afrique subsaharienne	54,1	54,3	47,6	47,8	12,0	11,9	2,0	2,0

Source: BIT: Trends Econometric Models, oct. 2013.

⁸ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2013: Une génération menacée* (Genève, 2013).

⁹ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi 2014: vers une reprise sans emplois?*, op. cit.

Graphique 1.2. Taux de chômage des jeunes, total, hommes et femmes, 2007-2012, projections jusqu'en 2018



p = projections.

Source: BIT: Trends Econometric Models, oct. 2013.

25. Comme l'indiquent plusieurs rapports du BIT, le chômage des jeunes n'est que la partie émergée de l'iceberg¹⁰. Dans les pays à revenu élevé, de plus en plus de jeunes sont contraints d'accepter un emploi temporaire, à temps partiel, voire les deux¹¹. Dans les pays moins développés, le défi n'est pas seulement de créer des emplois pour les jeunes mais aussi d'en améliorer la qualité. Dans ces pays, une forte proportion de jeunes qui travaillent est sous-employée ou occupée dans l'économie informelle. Les résultats d'enquêtes récemment menées par le BIT sur la transition de l'école au monde du travail dans plusieurs pays à revenu faible et intermédiaire montrent qu'en moyenne six jeunes travailleurs sur dix dans les pays en développement perçoivent un salaire inférieur à la moyenne nationale; dans une même proportion, ils n'ont pas de contrat de travail¹². Environ 80 pour cent des jeunes travailleurs des pays d'Afrique subsaharienne couverts par l'enquête travaillaient dans l'économie informelle¹³.

Hausse du chômage de longue durée

26. Le chômage de longue durée¹⁴, sujet peu étudié à ce jour¹⁵, progresse dans la plupart des pays de l'OCDE. Si les longues périodes de chômage étaient la norme dans

¹⁰ Voir, par exemple, BIT: *La crise de l'emploi des jeunes: Il est temps d'agir*, Rapport V, Conférence internationale du Travail, 101^e session, Genève, 2012, http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS_176539/lang--fr/index.htm.

¹¹ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2013: Une génération menacée*, op. cit.

¹² Les résultats des enquêtes sur la transition de l'école au travail sont disponibles à: www.ilo.org/w4y.

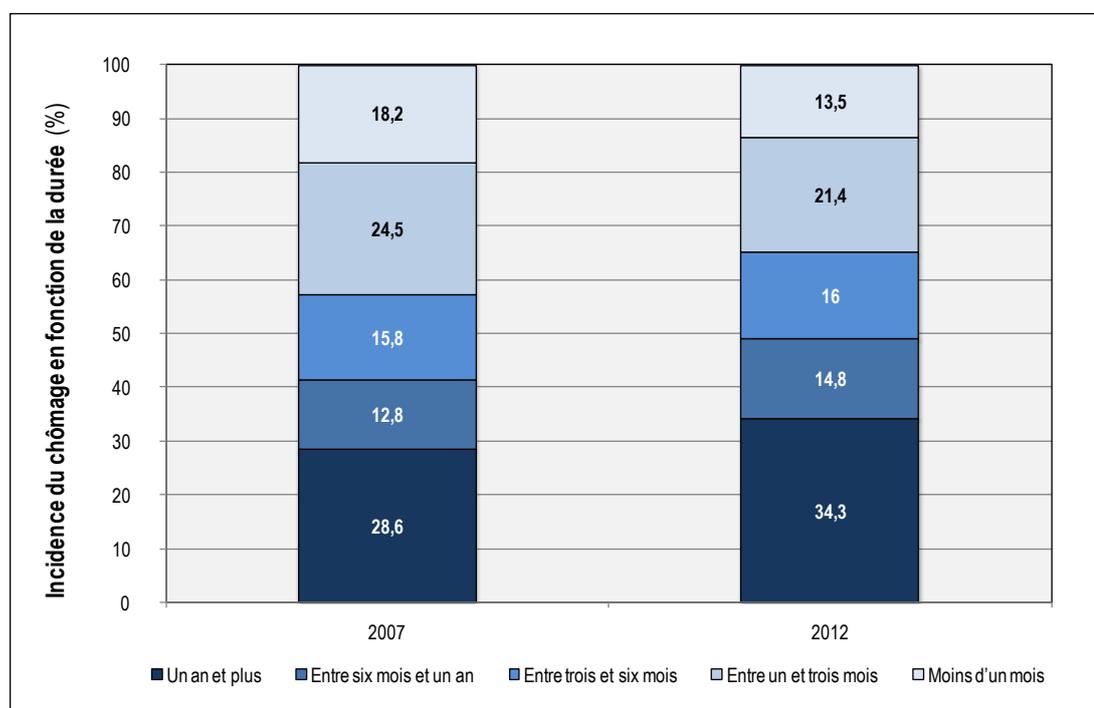
¹³ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2013: Une génération menacée*, op. cit.

¹⁴ Le chômage de longue durée est défini comme une période de plus de six mois sans emploi, ou de plus d'un an. Le texte indique clairement la durée à laquelle il renvoie.

¹⁵ Parmi les recherches récemment commandées par le Bureau, voir R. Ghayad: *The great recession and long-term unemployment* (Genève, BIT, à paraître); et M. Hengge: *Long-term unemployment across OECD countries* (Genève, BIT, à paraître).

de nombreux pays de l'OCDE, même avant la crise (voir graphique 1.3), ce phénomène a toujours été rare aux Etats-Unis. Pourtant, entre 2007 et le premier trimestre de 2011, la proportion du nombre de chômeurs aux Etats-Unis restés sans emploi pendant plus de six mois a progressé de 17 à 44 pour cent. Ce taux reste toutefois inférieur à celui de nombreux pays européens, même durant la période précédant la crise: en 2007, plus de 60 pour cent des chômeurs dans plusieurs pays (Allemagne, Belgique, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Pologne, Portugal, Slovaquie et République tchèque) ont connu une période de chômage supérieure à six mois. Bien que le taux de chômage aux Etats-Unis ait lentement diminué après le pic de la crise, le nombre moyen de mois de chômage a poursuivi sa progression; en 2012, la durée moyenne du chômage y était d'environ neuf mois, soit une augmentation de 140 pour cent par rapport à son niveau d'avant la récession de 2007. Dans les pays de l'OCDE, la durée moyenne du chômage est passée de huit à dix mois entre 2007 et 2012.

Graphique 1.3. Chômage selon la durée, en pourcentage du nombre total de chômeurs, 2007 et 2012



Source: OCDE: StatExtracts.

27. Les données sur le chômage de longue durée ne sont pas systématiquement analysées en dehors des pays de l'OCDE. D'après les informations disponibles, ce phénomène ne semble pas important en Asie. En Afrique du Nord, les taux se situent autour de 10 pour cent. Dans certains pays d'Europe de l'Est (ex-République yougoslave de Macédoine et Monténégro), ils dépassent 15 pour cent, mais sont beaucoup plus faibles dans les autres pays de la région (environ 5 pour cent). Comme le chômage en général, le chômage de longue durée touche partout les femmes et les jeunes de façon disproportionnée et aggrave encore la vulnérabilité des groupes déjà défavorisés sur le marché du travail.

28. Il importe de bien cerner la nature du chômage de longue durée. S'il est structurel – par exemple, en raison de l'inadéquation accrue des compétences ou de la distribution géographique déséquilibrée entre les travailleurs et les emplois vacants –, plusieurs possibilités s'offrent. Les dispositifs de profilage des demandeurs d'emploi et ceux qui facilitent la transition de l'école au monde du travail peuvent contribuer à aider les

personnes les plus susceptibles d'être victimes de ce type de chômage. Les mesures de formation développées en collaboration avec les partenaires sociaux peuvent prévenir l'érosion des compétences. De même, les initiatives de création directe d'emplois aident les chômeurs à préserver leurs qualifications et à maintenir des liens avec le marché du travail et les réseaux sociaux. Les règlements qui interdisent la discrimination contre les chômeurs de longue durée contribuent également à réduire cette forme de chômage. Cependant, selon de nombreuses organisations internationales, dont le BIT¹⁶, et d'éminents économistes et décideurs politiques¹⁷, les forts taux de chômage et le chômage de longue durée, notamment dans les économies avancées, sont en grande partie de nature cyclique et reflètent une demande globale insuffisante. Les politiques stimulant la demande peuvent dès lors s'avérer utiles; elles doivent souvent s'accompagner de mesures macroéconomiques efficaces, telles les dépenses anticycliques et les dispositions fiscales.

29. Les régimes de prestations de chômage contribuent notablement à alléger les difficultés financières des demandeurs d'emploi et de leur famille, et leur facilitent la recherche d'un emploi correspondant à leurs qualifications. Les données disponibles ne corroborent pas la thèse selon laquelle des prestations généreuses allongent la durée du chômage¹⁸. Néanmoins, plusieurs pays de l'OCDE imposent maintenant certaines obligations aux prestataires et conditionnent l'octroi des prestations à leur participation à diverses mesures d'activation: rechercher un emploi, améliorer leurs qualifications, accepter des offres d'emploi, etc. En règle générale, il convient de rechercher une approche équilibrée entre les mesures de protection et d'activation, de manière à satisfaire tant les exigences d'équité que d'efficacité. Il conviendrait également d'approfondir les recherches sur les réponses politiques efficaces pour remédier à la hausse du chômage de longue durée.

Le phénomène des travailleurs pauvres

30. Dans de nombreux pays en développement, une proportion importante des travailleurs ne perçoit pas une rémunération suffisante pour satisfaire ses besoins de base. A l'heure actuelle, quelque 375 millions de travailleurs et leur famille vivent dans l'extrême pauvreté (revenu quotidien par membre du foyer inférieur à 1,25 dollar des Etats-Unis), et environ 464 millions de travailleurs ont régulièrement des difficultés à satisfaire leurs besoins fondamentaux. La crise économique mondiale a contribué à infléchir le rythme de réduction de la pauvreté au travail¹⁹.

31. En Europe centrale et du Sud-Est, la pauvreté au travail a fortement diminué au cours des années deux mille, avant de stagner au début de la crise en 2009. Actuellement, 3,6 pour cent des travailleurs de cette région sont considérés comme moyennement ou extrêmement pauvres, le foyer disposant d'un revenu quotidien de moins de 2 dollars E.-U. par personne. Ce taux devrait tomber à 2,8 pour cent en 2018.

32. Dans certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes, le nombre de travailleurs pauvres a considérablement chuté durant la dernière décennie. Entre 2000 et 2013, la proportion de travailleurs vivant avec moins de 2 dollars E.-U. par jour est passée de 16 à moins de 7 pour cent. Au cours de la même période, la proportion de travailleurs en

¹⁶ Par exemple FMI: *Labour market policies and IMF advice in advanced economies during the great recession* (Washington, DC, 2013).

¹⁷ Par exemple Janet Yellen, Présidente du Federal Reserve Board des Etats-Unis.

¹⁸ R. Ghayad: *The great recession and long-term unemployment* (Genève, BIT, à paraître).

¹⁹ ONU: *Objectifs du Millénaire pour le développement: Rapport de 2013* (New York, 2013).

situation d'extrême pauvreté a diminué de 8 à 3 pour cent de l'emploi total. Cette tendance épouse la courbe de la baisse de l'informalité, commentée ci-dessous.

33. Le tableau 1.2 montre que l'Asie du Sud a l'un des taux régionaux les plus élevés de travailleurs pauvres, plus de 60 pour cent des travailleurs vivant avec moins de 2 dollars E.-U. par jour. Les jeunes travailleurs connaissent souvent un taux de pauvreté plus élevé: en Inde, qui regroupe les trois quarts de la population d'Asie du Sud, 33,7 pour cent des jeunes travailleurs vivaient dans l'extrême pauvreté en 2010, contre 28,5 pour cent des travailleurs adultes ²⁰.

Tableau 1.2. Indicateurs, travailleurs pauvres, monde et régions, 2000-2018
(1,25 dollar E.-U. et 2 dollars E.-U. par jour)

	2000 total (millions)		2013 * total (millions)		2018 * total (millions)		2000 part de l'emploi total (%)		2013 * part de l'emploi total (%)		2018 * part de l'emploi total (%)	
	1,25 \$	2 \$	1,25 \$	2 \$	1,25 \$	2 \$	1,25 \$	2 \$	1,25 \$	2 \$	1,25 \$	2 \$
Monde	693	1 199	375	839	285	736	32	55,4	14	31,4	10	25,8
Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et CEI	6,6	18	1,6	6	0,9	4,7	4,6	12,3	1	3,6	0,6	2,8
Asie de l'Est	232	413	43	112	19	52	31,1	55,1	5,2	13,5	2,3	6,2
Asie du Sud-Est et Pacifique	83	151	34	94	25	76	34,2	62,3	11,2	30,5	7,5	23
Asie du Sud	225	399	155	388	112	360	44,2	78,5	24,6	61,5	16,2	52,2
Amérique latine et Caraïbes	16	33	8,5	19	6,9	16	7,9	16	3	6,7	2,3	5,3
Moyen-Orient	0,6	3,8	0,7	5	0,6	4,9	1,5	9,3	1,1	7,4	0,8	6,4
Afrique du Nord	3,1	11	1,8	8,8	1,6	8,6	6,9	23,8	3	14,2	2,4	12,6
Afrique subsaharienne	126	170	130	207	119	214	55,8	75,4	39,2	62,8	30,8	55,6

* 2013: estimations préliminaires; 2018: projections préliminaires.
Source: BIT: Trends Econometric Models, oct. 2013.

34. En Afrique du Nord, si l'extrême pauvreté au travail est faible, la proportion de travailleurs pauvres vivant avec 2 dollars E.-U. reste élevée, soit 14,2 pour cent en 2013. Cette proportion devrait diminuer beaucoup plus lentement que par le passé.

35. La pauvreté au travail régresse en Afrique subsaharienne, mais plus lentement que dans d'autres régions (malgré une forte croissance). Là encore, cependant, la région connaît le taux le plus élevé de pauvreté au travail, avec près de 40 pour cent des travailleurs ayant un revenu de 1,25 dollar E.-U. par jour en 2013.

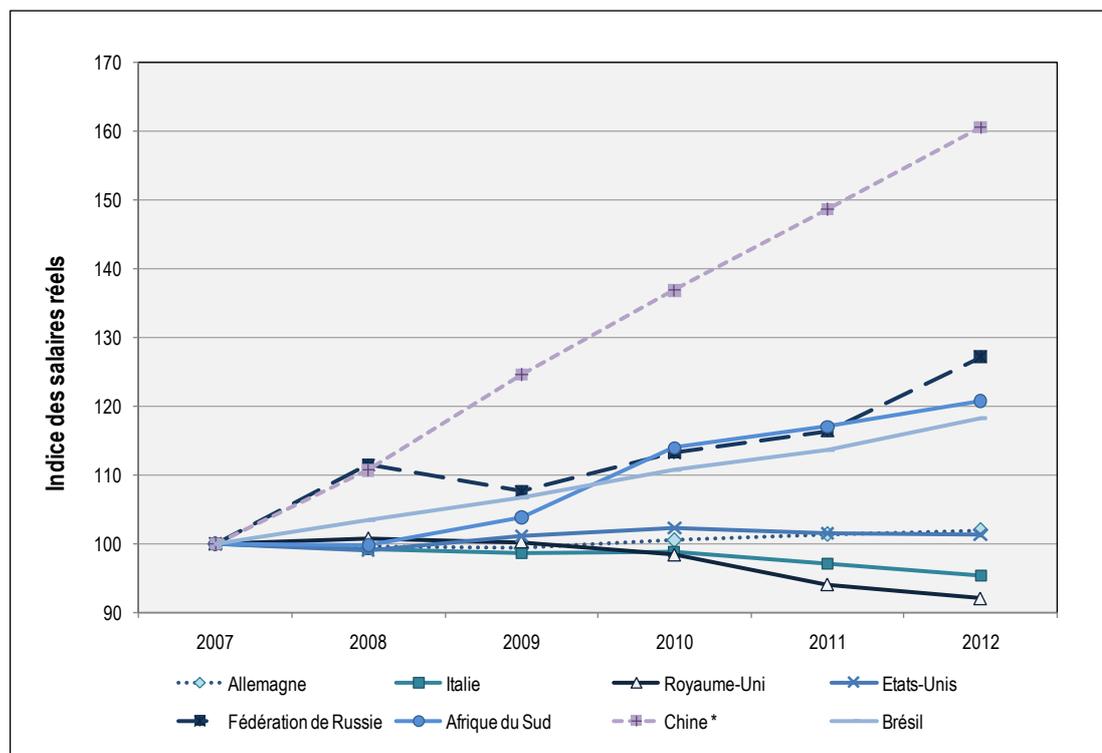
36. La réduction de la pauvreté au travail résulte généralement des mutations structurelles et du mouvement des travailleurs agricoles vers les secteurs à plus forte productivité. Ces changements ont permis l'émergence d'une classe ouvrière moyenne dans certains pays (gagnant de 4 à 13 dollars E.-U. par jour), qui dépasse maintenant 30 pour cent de la main-d'œuvre des pays en développement. La croissance de cette catégorie de travailleurs pourrait cependant être entravée par le ralentissement de la réduction de la pauvreté provoqué par la crise.

²⁰ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2013: Une génération menacée, op. cit.*

Tendances salariales

37. La croissance du salaire réel moyen a chuté ou ralenti dans de nombreux pays développés depuis le début de la crise. Globalement, après une croissance de 0,6 pour cent en 2010, les salaires réels moyens dans ce groupe de pays ont diminué de 0,5 pour cent en 2011, pour se stabiliser autour d'une croissance nulle en 2012²¹. Comme le montre le graphique 1.4, il existe des écarts entre les pays de la zone euro qui ont mis en œuvre des programmes d'austérité et procédé à une «dévaluation interne» au moyen de baisses des prix et de réductions salariales, plutôt qu'en dévaluant la monnaie; la chute des salaires réels y a parfois été draconienne, comme en Grèce, où ils ont globalement fléchi de 15 pour cent en 2010 et 2011. Ces tendances ont suscité certaines préoccupations quant aux effets de la stagnation des salaires sur la consommation des ménages et la demande globale²². Les salaires réels ont toutefois augmenté en Allemagne et aux Etats-Unis. En Europe de l'Est et dans la Communauté d'Etats indépendants (CEI), la crise a provoqué une baisse des salaires en 2009, puis ils ont repris leur progression, par exemple 27 pour cent dans la Fédération de Russie (voir graphique 1.4).

Graphique 1.4. Tendances des salaires réels moyens, pays choisis, 2007-2012 (indice: 2007 = 100)



* = estimation.

Source: BIT: Base de données mondiale sur les salaires.

38. Dans les pays émergents et en développement, la croissance des salaires réels a été contrastée: plus élevée en Asie de l'Est (marquée par la croissance rapide des salaires réels en Chine et par une diminution considérable du nombre de travailleurs pauvres, comme mentionné ci-dessus); plus modeste en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le graphique 1.4 montre que, durant toute la période 2007-2012, les salaires

²¹ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2012/13: Salaires et croissance équitable* (Genève, 2013).

²² *Ibid.*

réels moyens ont augmenté au Brésil, en Afrique du Sud et en Chine (18, 21 et 61 pour cent, respectivement). La croissance réelle des salaires dans les économies émergentes et en développement aurait été encore plus marquante si elle avait suivi la courbe des gains de productivité.

L'emploi informel

39. L'emploi informel reste un défi majeur sur les marchés du travail, notamment dans les pays en développement. Une récente compilation de statistiques sur ce sujet pour 47 pays et territoires montre qu'en moyenne plus de 40 pour cent des emplois non agricoles dans les pays en développement sont de nature informelle ²³.

40. Les mesures de l'emploi informel exprimées en pourcentage de l'emploi total non agricole excluent le grand nombre de travailleurs du secteur agricole informel, notamment dans les pays à faible revenu, où le travail dans l'agriculture reste le dernier recours pour de nombreuses personnes ²⁴.

41. Ces dernières années, la progression vers la formalisation a été lente, en partie à cause du faible nombre d'emplois formels créés durant, et après, la crise ²⁵.

42. L'emploi informel a néanmoins régressé dans certains pays d'Amérique latine ²⁶, tels l'Argentine et le Brésil ²⁷, grâce à la mise en œuvre d'un ensemble de politiques. Malgré cette évolution positive, l'emploi informel demeure à des niveaux élevés dans de nombreux pays de la région; dans certains pays (Etat plurinational de Bolivie, El Salvador, Honduras et Pérou), il représente les deux tiers de l'emploi total non agricole (voir graphiques 1.5 a) et 1.5 b)). Une enquête réalisée par le BIT auprès des ménages dans cinq pays (Colombie, Equateur, Mexique, Panama et Pérou) montre que, pendant la crise, le nombre d'emplois du secteur formel a diminué, et la proportion des emplois informels indépendants dans les activités non agricoles a augmenté de près de 3 pour cent ²⁸.

²³ BIT et Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO): *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Genève, BIT, 2013).

²⁴ BIT: *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Rapport V(1), Conférence internationale du Travail, 103^e session, Genève, 2013; OCDE-Sahel and West Africa Club (SWAC) secretariat: «Informal economy and food security», *West African Futures* (n° 6, nov. 2011).

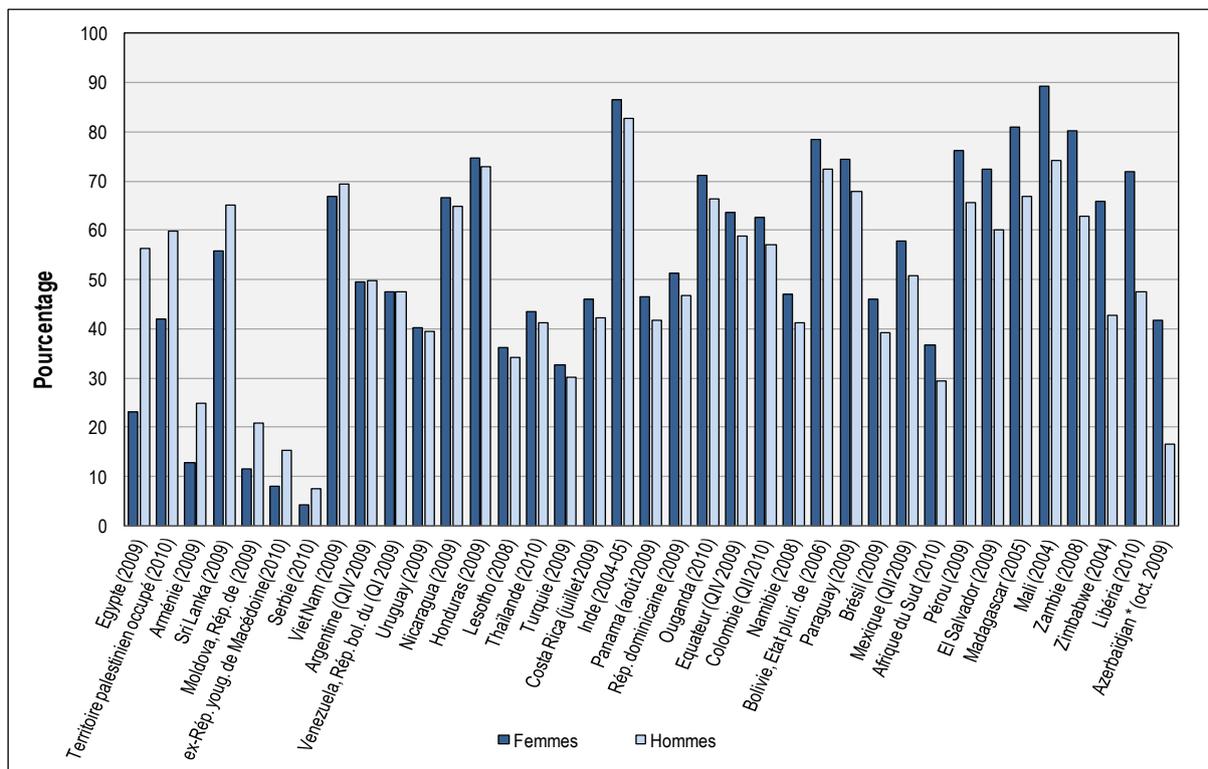
²⁵ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2012: De meilleurs emplois pour une économie meilleure*.

²⁶ BIT: *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, op. cit.

²⁷ Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2013: Emplois* (Washington, DC, 2013).

²⁸ BIT: *Panorama Laboral 2010. América Latina y el Caribe* (Lima, 2010).

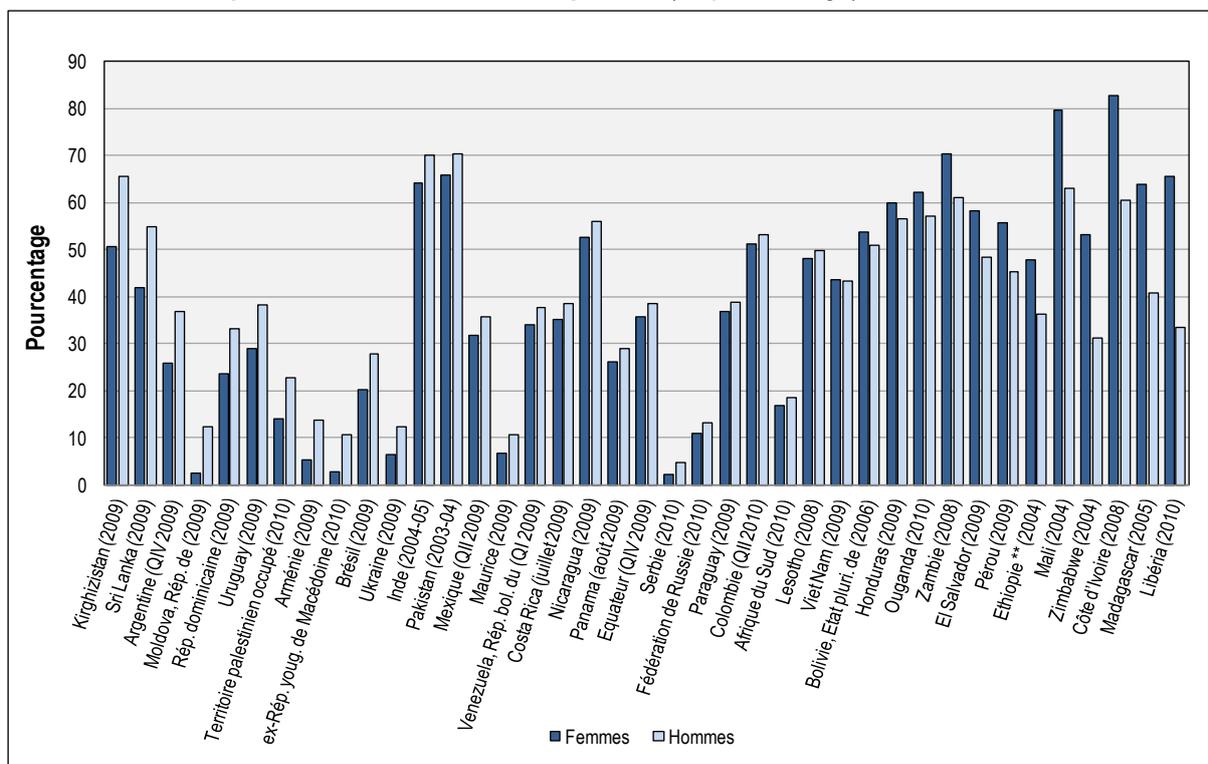
Graphique 1.5 a). Emploi informel hors du secteur informel, activités non agricoles, pays choisis, par sexe, dernière année disponible (en pourcentage)



* Employés seulement.

Source: BIT: Département de statistique.

Graphique 1.5 b). Emploi dans le secteur informel, activités non agricoles, pays choisis, par sexe, dernière année disponible (en pourcentage)



** Zones urbaines seulement.

Source: BIT: Département de statistique.

43. Dans toutes les régions, les jeunes et les femmes sont surreprésentés dans le secteur informel²⁹. En Amérique latine, six jeunes salariés sur dix n'ont pu trouver qu'un emploi informel³⁰; en Fédération de Russie, où l'emploi informel est faible, 50,9 pour cent des nouveaux arrivants sur le marché du travail occupent un emploi de ce type. En Arménie et en Egypte, 64,2 et 91,1 pour cent, respectivement, des jeunes occupent un emploi informel. Il s'agit souvent d'un travail peu qualifié, avec de mauvaises conditions de travail, offrant très peu de perspectives d'amélioration des compétences et des qualifications³¹.
44. Dans plus des deux tiers des pays couverts par une enquête récente du BIT, les femmes sont proportionnellement surreprésentées dans les emplois informels non agricoles³².
45. Les facteurs expliquant la hausse ou la baisse de l'informalité sont complexes et spécifiques à chaque pays (voir section 2.7). Le rythme et la vigueur de la reprise économique sont au nombre des raisons expliquant pourquoi l'emploi informel a progressé dans certains pays et régressé ailleurs³³. Dans six des pays où l'emploi informel a reculé, les taux d'emploi ont augmenté mais, dans d'autres, l'informalité a augmenté malgré la croissance économique et la progression de l'emploi³⁴.
46. Il ressort clairement de certains des exemples ci-dessus, et de nombreuses données empiriques, qu'une économie informelle importante peut exister parallèlement à une croissance soutenue, ce qui se vérifie non seulement dans les pays en développement, mais aussi dans les pays à revenu intermédiaire, notamment en Asie³⁵.
47. La meilleure réponse aux défis de la formalisation est une conjugaison de politiques, qui ciblent les causes spécifiques de l'informalité en fonction du contexte national (voir section 2.7).

Précarité de l'emploi

48. La précarité de l'emploi est une question cruciale dans de nombreux pays, développés comme en développement. Bien qu'il soit impossible d'en donner une définition universelle, on s'entend néanmoins pour dire que cette notion comprend à la fois une dimension objective et subjective³⁶. La précarité objective découle des caractéristiques de l'emploi et est généralement associée au travail temporaire ou à temps partiel contraint (tels les contrats à court terme ou une réduction imposée du temps de travail) et aux heures supplémentaires subies. En revanche, la précarité subjective est davantage liée aux perceptions individuelles, y compris la crainte de perdre son emploi³⁷.

²⁹ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2012: De meilleurs emplois pour une économie meilleure*, op. cit.

³⁰ BIT: *Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe* (Lima, 2011).

³¹ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2013: Une génération menacée*, op. cit.

³² BIT: *Employment and gender differences in the informal economy* (Genève, 2012), http://unstats.un.org/unsd/gender/Jordan_Mar2012/Presentations/Panel%201.b/Panel%201.b_1_ILO_informal%20employment%20Jord%202012.pdf.

³³ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2012: De meilleurs emplois pour une économie meilleure*, op. cit.

³⁴ BIT: *Statistical update on employment in the informal economy* (Genève, 2012).

³⁵ F. Lapeyre et A. Lemaître: *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique subsaharienne* (Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, à paraître).

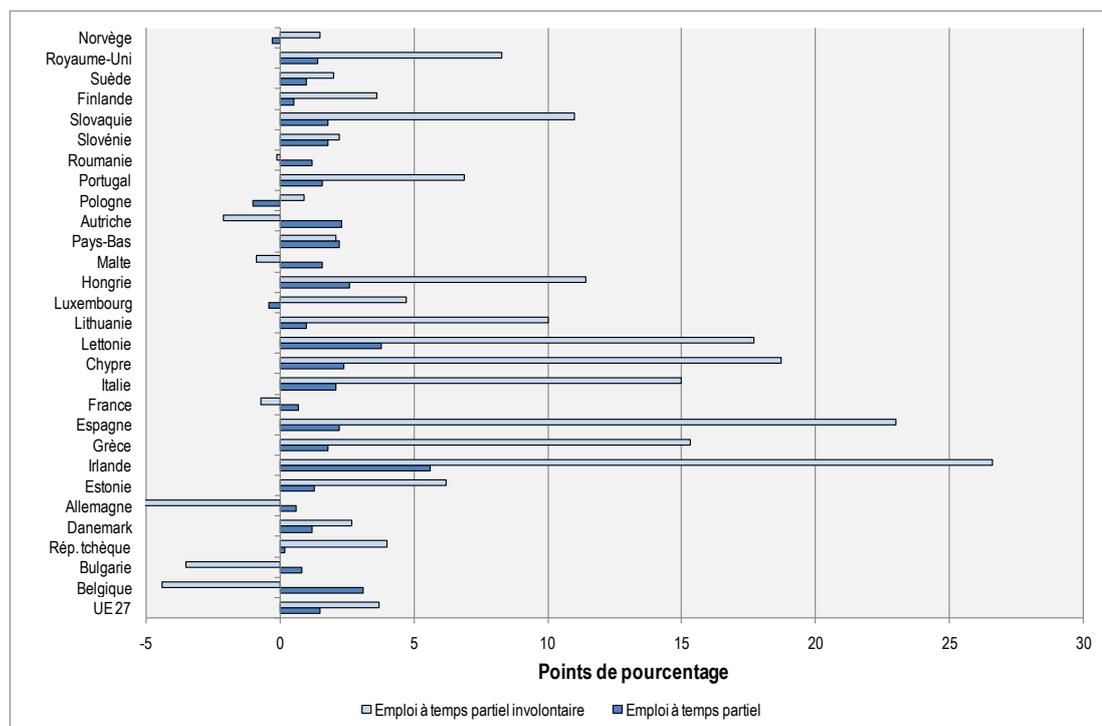
³⁶ H. De Witte: «Job insecurity: Review of the international literature on definitions, prevalence, antecedents and consequences», *SA Journal of Industrial Psychology* (2005, 31(4)), pp. 1-6; L. Greenhalgh et Z. Rosenblatt: «Evolution of Research on Job Insecurity», *International Studies of Management and Organization* (2010, 40(1)), pp. 6-19. Voir également E. Lozza et coll.: «Temporary employment, job insecurity and their extraorganizational outcome», *Economic and Industrial Democracy* (2013, 34(1)), pp. 89-105.

³⁷ D. Bustillo et P. Pedraza: «Determinants of job insecurity in five European countries», *European Journal of Industrial Relations* (2010, 16(1)), pp. 5-20.

49. Compte tenu de la situation catastrophique des marchés du travail et des tendances de l'emploi décrites ci-dessus, on ne se surprendra pas que la précarité de l'emploi, tant subjective qu'objective, soit demeurée élevée depuis 2010. La prévalence et les caractéristiques de cette insécurité diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, mais une constante demeure dans tous les pays: elle touche les femmes, les jeunes et les autres groupes vulnérables de manière disproportionnée ³⁸.

50. On constate une persistance de niveaux élevés de précarité objective dans les pays développés ³⁹. Tant le niveau d'emploi temporaire contraint (défini comme l'incapacité des travailleurs occupant un emploi à durée déterminée à trouver un emploi permanent ⁴⁰) que l'emploi à temps partiel contraint (défini comme l'incapacité des travailleurs qui préféreraient un travail à temps plein d'en trouver un) constituent un problème majeur depuis le début de la crise économique mondiale ⁴¹. Comme le montre le graphique 1.6, le travail à temps partiel contraint a augmenté dans presque tous les pays européens. En Espagne, en 2010, 56,2 pour cent des travailleurs et 49,8 pour cent des travailleuses à temps partiel occupaient un emploi de ce type parce qu'ils ne pouvaient pas trouver un emploi à temps plein ⁴².

Graphique 1.6. Tendances du travail à temps partiel, volontaire et contraint, durant la crise (2007-2011)



Note: L'emploi à temps partiel, volontaire et contraint, est calculé en fonction du pourcentage de personnes employées à temps partiel, volontairement et involontairement.

Source: Eurostat: 2013.

³⁸ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi 2012: Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi* (Genève, 2012).

³⁹ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2013: Restaurer le tissu économique et social* (Genève, 2013).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ J. Messenger et J. Ray: *The "deconstruction" of part-time work* (Genève, BIT, 2013), p. 5.

⁴² C. Fagan et coll.: *In search of good quality part-time employment: An international review* (Genève, BIT, à paraître).

51. Même dans les pays développés où la croissance de l'emploi est repartie, la part de l'emploi à temps partiel et temporaire contraint a augmenté. Ce phénomène se vérifie dans un tiers (pour l'emploi temporaire contraint) et dans la moitié (pour l'emploi à temps partiel contraint) des marchés du travail qui ont réalisé les meilleurs taux d'emploi global⁴³. En Hongrie, par exemple, la hausse de 0,5 pour cent du taux d'emploi entre 2010 et 2011 s'est accompagnée d'une augmentation de 4,2 pour cent de l'emploi à temps partiel contraint⁴⁴.

52. Dans les économies avancées, les femmes souffrent de manière disproportionnée de la précarité de l'emploi objective. En Italie, par exemple, si l'on ajoutait les chiffres du sous-emploi à ceux du chômage total, leur taux de chômage progresserait de 3,2 pour cent, et celui des hommes de 2,2 pour cent⁴⁵.

53. Le travail à temps partiel «marginal» a également progressé depuis la crise. Il s'agit d'un phénomène complexe, mais qui présente habituellement les caractéristiques suivantes: des horaires de travail très courts (généralement quinze heures par semaine ou moins); des postes de travail de durée très variable; et des horaires et une durée du travail imprévisibles. On peut citer à titre d'exemple: le «travail à la demande» (catégorie spéciale de «mini-emplois» en Allemagne; les contrats dits «zero-hours» au Royaume-Uni; et l'emploi occasionnel en Australie. Compte tenu de la grande vulnérabilité inhérente à ce type d'arrangements, le travail à temps partiel marginal mériterait un examen attentif⁴⁶.

54. La précarité de l'emploi subjective s'est également accrue depuis la crise dans la plupart des pays de l'Union européenne⁴⁷. Il ressort du tableau 1.3 que la Slovénie a connu la plus forte variation de la précarité de l'emploi ressentie entre 2007 et 2012 (24,9 pour cent), suivie par la Grèce et Chypre (22,4 pour cent) et l'Irlande (12,5 pour cent).

Tableau 1.3. Niveaux et évolution de la précarité de l'emploi ressentie, Europe, 2007-2012

Pays	Précarité de l'emploi ressentie 2007 (%)	Précarité de l'emploi ressentie 2010 (%)	Précarité de l'emploi ressentie 2012 (%)	Evolution de la précarité de l'emploi ressentie 2007-2012
Slovénie	8,8	9,5	33,7	+24,9
Grèce	8,2	36,5	30,6	+22,4
Chypre	9,3	n.d.	31,7	+22,4
Irlande	5,2	20,5	17,7	+12,5
République tchèque	9,9	21,8	21,9	+12,0
Portugal	11,4	15,8	22,8	+11,4
Espagne	8,4	13,7	19,3	+10,9
Italie	7,9	n.d.	14,9	+7,0
Royaume-Uni	8,3	14,7	13,4	+5,1

⁴³ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2013: Restaurer le tissu économique et social*, op. cit.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des femmes 2012* (Genève, 2012).

⁴⁶ J. Messenger et P. Wallot: *The diversity of "marginal" part-time employment*, BIT, Mémoire de projet de recherche (Genève, 2013).

⁴⁷ Données extraites de European Social Survey (ESS): *ESS-5 2010 Documentation Report*, édition 2.0 (Bruxelles, 2012), et de Eurofound: *Enquêtes européennes sur la qualité de vie* (Bruxelles, 2012).

Pays	Précarité de l'emploi ressentie 2007 (%)	Précarité de l'emploi ressentie 2010 (%)	Précarité de l'emploi ressentie 2012 (%)	Evolution de la précarité de l'emploi ressentie 2007-2012
Hongrie	8,2	18,0	12,1	+3,9
France	11,1	n.d.	14,9	+3,7
Danemark	9,3	10,0	11,6	+2,2
Finlande	13,4	7,7	11,6	-1,9
Allemagne	6,1	10,8	3,7	-2,4

n.d. = données non disponibles.

Source: European Social Survey (ESS); *Enquêtes européennes sur la qualité de vie* (Eurofound, 2013) (voir note 47).

55. La précarité de l'emploi atteint également des niveaux élevés dans les économies émergentes et les pays en développement, où l'informalité et la pauvreté au travail sont plus répandues, ce qui, par définition, accentue la précarité et la vulnérabilité des personnes concernées.

56. En outre, certains pays en développement connaissent une augmentation de l'emploi temporaire et à temps partiel contraint, semblable à celle observée dans les pays développés. Par exemple, 11,5 pour cent des travailleurs en Indonésie en 2011, et environ 20 pour cent aux Philippines en 2013, ont déclaré qu'ils préféreraient travailler plus, pourcentages en progression par rapport aux années précédentes. En 2012, 11,2 pour cent des jeunes Egyptiens âgés de 15 à 29 ans occupaient un emploi autonome dont ils se disaient insatisfaits ou un emploi temporaire contraint, chiffre là aussi en progression par rapport aux années antérieures.

57. La précarité de l'emploi a de nombreuses répercussions négatives, tant pour les personnes directement concernées que pour la société⁴⁸, car elle nuit gravement à leur bien-être et à leur santé physique et psychologique⁴⁹. Elle a aussi des effets délétères en milieu de travail, notamment une faible motivation, de mauvaises relations professionnelles, l'absentéisme et l'insatisfaction au travail⁵⁰.

58. Plus généralement, la précarité de l'emploi entrave les perspectives sociales à long terme (se marier, fonder une famille)⁵¹ et influe sur les comportements de consommation (acheter une maison, investir dans l'éducation des enfants). Des recherches récentes prouvent que ce phénomène incite également les travailleurs à épargner davantage et tend à réduire la consommation des autres membres de la famille⁵².

59. La précarité de l'emploi exerce une pression financière supplémentaire sur les systèmes de sécurité sociale, car les travailleurs occupant un emploi à temps partiel ou

⁴⁸ E. Lozza et coll.: 2013, *op. cit.*, p. 90.

⁴⁹ N. De Cuyper et coll.: «Objective threat of unemployment and situational uncertainty during a restructuring: Associations with perceived job insecurity and strain», *Journal of Business and Psychology* (2010, 25(1)), pp. 75-85.

⁵⁰ T. Staufenbiel et C. König: «A model for the effects of job insecurity on performance, turnover intention, and absenteeism», *Journal of Occupational and Organizational Psychology* (2010, 83(1)), pp. 101-117.

⁵¹ E. Lozza et coll.: 2013, *op. cit.*

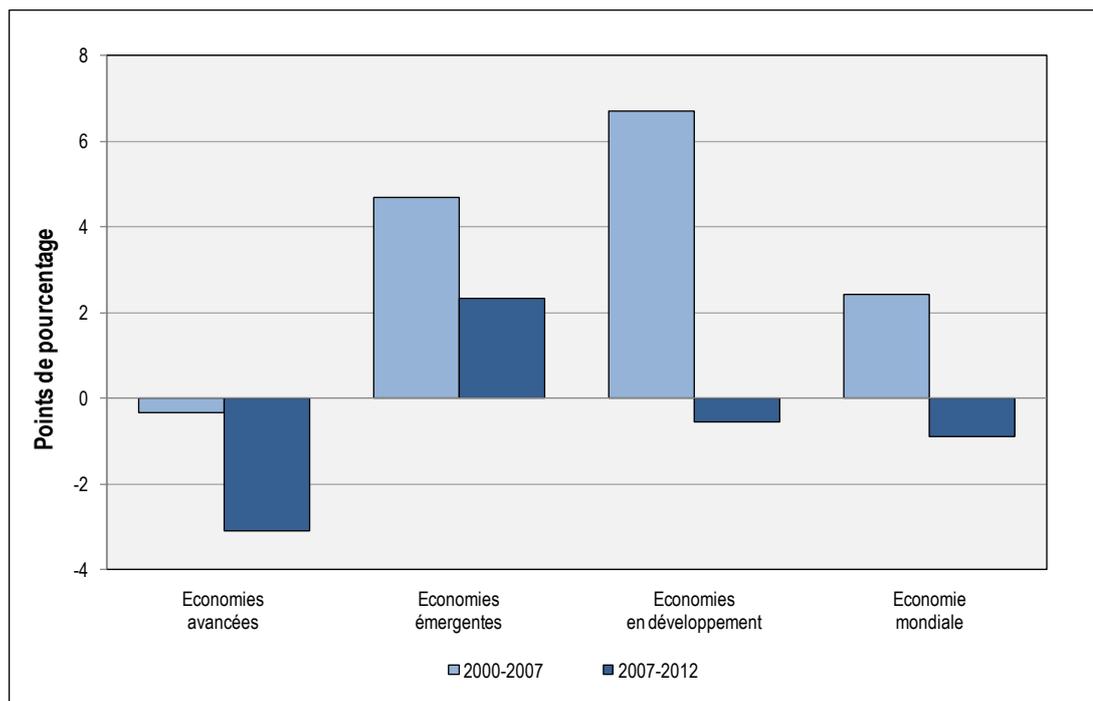
⁵² M. Klemm: *The impact of job insecurity on the saving behavior of German households* (DIW Berlin, 2010), pp. 1-26.

temporaire contraint sont fréquemment tributaires des subventions salariales ou des prestations d'aide sociale – si elles existent ⁵³.

Un environnement incertain pour les entreprises

60. Ces dernières années, la crise économique et la baisse de la demande globale, ainsi que le resserrement du crédit qu'elles ont provoqué, ont renforcé le climat d'incertitude pour les entreprises dans de nombreux pays, entraînant des pertes d'emplois et une baisse des investissements (voir graphique 1.7).

Graphique 1.7. Evolution des flux d'investissement en pourcentage du PIB



Note: L'investissement total désigne la formation brute de capital fixe par les secteurs public et privé. Moyennes pondérées sur la base du PIB de 2011, en pouvoir d'achat constant.

Source: *Rapport sur le travail dans le monde 2013*; voir note 39.

61. Les investissements directs étrangers, qui avaient repris en 2010 et 2011 après la crise, sont retombés au point mort en 2012, chutant de 18 pour cent par rapport à l'année précédente et régressant à un niveau inférieur à celui d'avant la crise. En 2013, les flux d'investissement ont stagné dans les économies développées, mais légèrement augmenté dans les économies en développement ⁵⁴. Cette stagnation peut être attribuée aux faiblesses structurelles du système financier mondial, à la croissance atone dans l'UE et à la volatilité politique dans certains domaines déterminants pour la confiance des investisseurs.

62. Le secteur privé est le principal moteur de la création d'emplois et la source de près de neuf emplois sur dix dans le monde ⁵⁵, sans variations significatives selon la région ou

⁵³ BIT: *New developments in work-sharing in middle income countries*, TRAVAIL Policy Brief No. 2 (Genève, 2010), p. 4.

⁵⁴ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED): *World Investment Report 2013: Global value chains: Investment and trade for development* (Genève, 2013); Banque mondiale: *Perspectives économiques mondiales*, janv. 2014; CNUCED: *Global Investment Trends Monitor*, n° 15, janv. 2014.

⁵⁵ Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2013: Emplois*, op. cit.

le niveau de développement⁵⁶. Ces emplois sont essentiellement le fait des petites et moyennes entreprises (PME), qui en créent les deux tiers. Toutefois, la création nette d'emplois par les PME est encore plus importante que leur contribution globale à l'emploi: en moyenne, elles créent 68 pour cent de tous les nouveaux emplois dans les pays du G20, proportion encore plus élevée dans les pays en développement, soit 90 pour cent⁵⁷.

63. L'impact de la crise varie selon le type et la taille de l'entreprise. Les données concernant l'Europe montrent qu'entre 2008 et 2010 le nombre d'emplois dans les PME a diminué en moyenne de 2,4 pour cent par an, contre 1 pour cent dans les grandes entreprises⁵⁸. Les microentreprises et les PME de l'économie informelle ont été touchées aussi durement par la crise que celles de l'économie formelle, mais ont moins bénéficié des mesures anticrise prises par les autorités. Fait intéressant, les coopératives semblent avoir moins souffert⁵⁹.

64. Les jeunes pousses (start-up) sont une source particulièrement importante de nouveaux emplois. Au plus fort de la crise, les taux de création d'emplois dans ces entreprises ont brusquement chuté dans tous les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données. Ils ont repris leur progression au deuxième trimestre de 2009 et presque atteint leur niveau d'avant la crise, mais cette dynamique semble s'être figée depuis le dernier trimestre de 2011, en particulier dans la zone euro et aux Etats-Unis, notamment en raison de l'accès limité au financement et du resserrement des conditions de crédit⁶⁰.

65. Les données sur les faillites sont difficilement comparables, en raison des divergences dans les législations nationales; toutefois, celles concernant l'Australie et le Royaume-Uni corroborent globalement les informations faisant état d'une progression des créations et des disparitions d'entreprises, avec des taux de faillite légèrement plus élevés au cours des dernières années. Les taux de faillite aux Etats-Unis sont bien en deçà des sommets atteints au pic de la crise et ont fortement baissé durant les dernières années. En Norvège et en France, ils se sont récemment stabilisés approximativement au niveau d'avant la crise⁶¹.

1.1.2. Réponses politiques durant et après la crise

66. Lors de leur réunion à Londres en avril 2009, les dirigeants du G20 ont mis l'accent sur la coordination globale des plans de relance budgétaire pour éviter une grave récession mondiale⁶². Le BIT et la Banque mondiale ont dressé un inventaire des politiques mises en place dans 77 pays, d'où il ressort que la grande majorité d'entre eux, quel que soit leur niveau de revenu, ont adopté des plans de relance budgétaire

⁵⁶ BAD: *Stratégie de développement du secteur privé du Groupe de la Banque africaine de développement 2012-2017* (Abidjan, 2012); Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC): *Panorama Social de América Latina 2009* (Santiago, 2010).

⁵⁷ BIT et Agence allemande pour la coopération internationale (GIZ): *Is small still beautiful? Literature review of recent empirical evidence on the contribution of SMEs to employment creation* (Genève et Eschborn, 2013).

⁵⁸ J. De Kok et coll.: *Do SMEs create more and better jobs?* (Zoetermeer, 2011).

⁵⁹ BIT: *En quoi les coopératives sont-elles concernées par le Cadre de développement de l'après-2015 et les objectifs de développement durable* (Genève, 2013).

⁶⁰ OCDE: *Panorama de l'entrepreneuriat 2013* (Paris, 2013).

⁶¹ OCDE: Indicateurs avancés de l'entrepreneuriat (ISIC4), OCDE StatExtracts: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=a374933e-dffb-4ab8-943a-673712915304&themetreeid=10>.

⁶² G20: *Déclaration des dirigeants du G20*, Sommet de Londres, 2 avril 2009.

conjuguant des réductions d'impôts et une augmentation des dépenses⁶³, complétés par des politiques monétaires et d'autres mesures connexes visant à stimuler la demande de main-d'œuvre. Les pays à revenu élevé ont accordé la priorité aux mesures d'assouplissement du crédit, tandis que les pays à revenu faible ou moyen ont privilégié la création directe d'emplois et les mesures incitatives du même ordre.

67. S'agissant de l'offre, les pays à tous les niveaux de revenu ont priorisé les mesures de formation et d'amélioration des compétences; les pays à revenu élevé avaient cependant plus de ressources pour apporter leur soutien aux jeunes pendant la crise.

68. Le soutien aux entreprises, notamment aux PME, est l'une des cinq mesures majeures prises pour stimuler la demande de main-d'œuvre, les autres étant la création directe d'emplois, l'assouplissement du crédit, les subventions aux employeurs pour le maintien des emplois et la baisse des coûts de main-d'œuvre non salariaux.

69. Lors du Sommet de Toronto en juin 2010, les dirigeants du G20 ont déclaré: «Les économies avancées se sont engagées à mettre en place des plans budgétaires qui auront pour effet de réduire d'au moins de moitié les déficits d'ici à 2013, et de stabiliser ou de réduire les ratios de la dette publique au PIB d'ici à 2016.» Cette déclaration était fondée sur une hypothèse, à savoir que la reprise mondiale était bien engagée et que les mesures de relance budgétaire constituaient la stratégie appropriée pour sortir de la crise par le haut⁶⁴.

Encadré 1.1 **Le Pacte mondial pour l'emploi**

Le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la CIT en juin 2009, comporte un ensemble de politiques que les pays, avec le soutien des institutions régionales et internationales, peuvent adopter pour favoriser la reprise économique et l'emploi, protéger les personnes et rééquilibrer les politiques de manière à assurer un processus de croissance plus durable et inclusif, et une mondialisation plus équitable.

Les éléments clés de la stratégie du BIT pour encourager les mandants à appliquer le Pacte mondial pour l'emploi comprennent notamment: l'assistance technique; la recherche et l'analyse; le partage des connaissances; le renforcement des capacités; et le dialogue international en matière de politiques.

Certains pays ont demandé au BIT de les aider à mettre le Pacte en œuvre de manière intégrée. Le BIT a développé à cette fin une application intégrée de diagnostic des politiques d'intervention de crise (*Global Jobs Pact country scans*). Dès décembre 2011, des analyses ont été publiées pour plusieurs pays (Afrique du Sud, Argentine, Bulgarie, El Salvador, Indonésie, Jordanie et Mongolie), et des modèles de dialogue politique national mis au point dans ces pays sur la base de ces analyses, afin de renforcer l'ensemble des réponses politiques à la crise. Quatre pays ont adopté des feuilles de route ou d'autres formes de plans d'action, l'exemple le plus notable étant le Pacte indonésien pour l'emploi.

Un examen de ces applications intégrées du Pacte mondial pour l'emploi, effectué à la fin de 2011, montre que, malgré certains retards, l'analyse, le dialogue entre l'OIT et ses mandants, ainsi que le dialogue social basé sur les feuilles de route et le renforcement des capacités, ont eu un impact positif sur les consultations et les politiques de relance nationales.

⁶³ BIT et Banque mondiale: *Inventaire des politiques mises en place en réponse à la crise financière et économique, Rapport de synthèse conjoint* (Genève et Washington, DC, 2012). Ce rapport porte sur un échantillon de 77 pays, dont 22 d'Europe et d'Asie centrale. Pour une analyse détaillée par pays, voir: <http://www.ilo.org/dyn/crisis-inventory/f?p=17030:2:64638399110160789::NO>.

⁶⁴ G20: *Déclaration du Sommet du G20 de Toronto*, Toronto, 26-27 juin 2010, http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20_declaration_fr.pdf.

70. La réorientation des politiques entre la fin de 2009 et le début de 2010 – privilégiant la stabilisation plutôt que les mesures de relance – résulte de la crise de la dette souveraine qui se profilait dans la zone euro. En conséquence, la durabilité de la dette publique et le déficit budgétaire y sont devenus le thème central des discussions politiques.

71. Un autre facteur a joué en faveur de l'adoption de politiques d'austérité budgétaire, à savoir le succès apparent des mesures de sauvegarde financière et de relance budgétaire dont l'association a contribué à prévenir la catastrophe qu'aurait constitué une deuxième Grande Dépression. Un procès-verbal du FMI offre un exposé succinct à cet égard. Une relance budgétaire forte était appropriée au début de la crise et a empêché une baisse de la demande bien pire que ce qui s'est passé en réalité. Une fois l'effondrement évité, l'augmentation du volume de la dette a incité le FMI à recommander une réorientation des politiques, de la relance vers la stabilisation budgétaire ⁶⁵.

72. Vers la fin de l'année 2013, les avis restaient très partagés quant à l'efficacité des mesures déjà prises et aux plans d'action convenant pour l'avenir. Les partisans de l'austérité invoquent le concept de «contraction budgétaire expansionniste», selon lequel un retour à la prudence budgétaire favoriserait la confiance entre les entreprises et les marchés financiers, ouvrant ainsi la voie à une reprise de la croissance qui, en retour, contrebalance l'impact négatif de ces mesures sur la demande globale. Cette thèse est fondée sur une étude influente, qui prétend prouver empiriquement que les mesures de stabilisation budgétaire favorisent la croissance ⁶⁶. Les tenants de cette politique s'appuient également sur une autre étude influente qui déclare démontrer, en s'appuyant sur l'expérience des pays avancés, qu'un ratio dette publique/PIB supérieur à 90 pour cent réduit sensiblement la croissance ⁶⁷.

73. Les détracteurs de cette thèse ont réagi, arguant que cette dernière étude, selon laquelle une dette publique excédant un certain seuil nuit à la croissance, comportait de sérieuses lacunes méthodologiques ⁶⁸. Au demeurant, il est clair que ni les taux d'intérêt ni l'inflation n'ont augmenté par suite des programmes de relance mis en place au lendemain de la crise.

74. Les adversaires de l'austérité soulignent le coût social important de ces mesures pour les groupes vulnérables de la société: compressions d'effectifs dans le secteur public; réduction des services publics; baisse des allocations logement, des allocations familiales et des prestations d'invalidité; accent insuffisant sur les politiques actives du marché du travail.

75. Ces arguments contre l'austérité budgétaire ont été renforcés par de nouvelles données démontrant que l'effet multiplicateur des dépenses publiques est beaucoup plus élevé en période de crise (notamment au début) que dans des conditions économiques normales ⁶⁹. En outre, la relance budgétaire est le seul instrument existant dans l'arsenal

⁶⁵ FMI: *Labour market policies and IMF advice in advanced economies during the great recession*, op. cit., p. 14.

⁶⁶ A. Alesina: *Fiscal adjustments: Lessons from recent history*, rapport de conférence, Réunion de l'Ecofin, Madrid, 15 avril 2010 (Harvard University).

⁶⁷ C. Reinhart et K. Rogoff: «Growth in a time of debt», *American Economic Review* (2010, 100(2)), pp. 573-578.

⁶⁸ T. Herndon, M. Ash et R. Pollin: *Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economy Research Institute, Working Paper No. 322 (Amherst, University of Massachusetts, 2013).

⁶⁹ O. Blanchard et D. Leigh: *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, IMF Working Paper 13/1 (Washington, DC, 2013). Voir également D. Holland et J. Portes: «Self-defeating austerity?», *National Institute of Economic Review* (2012, 11(1)).

des politiques macroéconomiques, puisque les politiques monétaires classiques sont inefficaces dans une économie souffrant d'une pénurie de liquidités, lorsque les taux d'intérêt nominaux sont proches de zéro et ne peuvent donc pas être réduits pour stimuler la croissance (thèse défendue par Keynes). Les banques centrales des principales économies avancées ont tenté de contourner cette contrainte en adoptant des politiques monétaires non conventionnelles, mais leur efficacité reste contestée⁷⁰.

76. L'expansion budgétaire favorisant l'investissement productif durant une période de croissance atone est également plus efficace que l'austérité pour assainir les finances publiques. La croissance plus forte qui en résulte signifie qu'un niveau donné de dette publique représente une plus faible proportion du PIB supérieur ainsi atteint, les recettes du gouvernement suivant également l'ascension du PIB. Pour les partisans des politiques de relance budgétaire, la baisse du chômage qui en résulte à long terme atténuée en outre l'effet d'hystérèse – qui maintient le chômage à un niveau plus élevé qu'avant la crise, et ce même après une reprise – en évitant la perte de qualifications résultant d'une absence prolongée du marché du travail, qui favorise l'hystérèse.

77. Les programmes de relance offrent un autre avantage: s'ils sont conçus de manière à privilégier les investissements indispensables dans les infrastructures économiques et sociales de production, ils ont des effets positifs à long terme car ils renforcent le potentiel de croissance de l'économie. Compte tenu des faibles niveaux d'intérêt réels actuellement offerts sur le marché, le rapport coût-bénéfice de ce type d'investissement est très attrayant, puisqu'il s'autofinancerait sur le moyen terme, horizon suffisant pour obtenir un rendement favorisant la croissance recherchée⁷¹.

78. Les partisans des politiques de relance budgétaire conviennent qu'il faut prendre en compte les risques généralement associés au déséquilibre des finances publiques. L'annonce d'objectifs crédibles de stabilisation budgétaire à moyen terme persuaderait les marchés financiers qu'une augmentation initiale de la dette pour financer un programme de relance ne signifie pas que les autorités se désintéressent totalement du niveau de la dette publique. La première démarche consiste à convaincre les intéressés que le gouvernement est déterminé à stabiliser le budget à moyen terme et a élaboré un plan crédible, avec un échéancier précis, pour atteindre cet objectif, une fois mis en œuvre son programme de relance budgétaire. Au terme de la phase de relance, la reprise économique devrait être bien amorcée et les autorités en meilleure position pour réduire la dette à moyen terme.

79. Les politiques adoptées en novembre 2012 par le Japon, associant des mesures d'assouplissement quantitatif et de relance budgétaire, illustrent les avantages pratiques de cette approche. Les premiers résultats sont positifs: le taux de chômage est à son plus bas niveau depuis cinq ans, et les prévisions indiquent que la croissance trimestrielle s'est accélérée. Parallèlement, le gouvernement a fait part de son intention de résorber à moyen terme la dette publique en augmentant la taxe de vente afin de générer plus de revenus pour absorber le creusement du déficit résultant de sa politique de relance budgétaire⁷².

⁷⁰ M. Woodford: *Methods of policy accommodation at the interest-rate lower bound*, Mémoire rédigé pour le Jackson Hole Symposium «The Changing Policy Landscape», 31 août-1^{er} septembre 2012.

⁷¹ Par exemple B. De Long et L. Summers: *Fiscal policy in a depressed economy*, Brookings Paper on Economic Activity, printemps 2012, pp. 233-298. Ces auteurs ont élaboré un modèle étayant formellement cette «thèse de l'autofinancement».

⁷² New York Times: «Japan's central bank votes to maintain stimulus plans», 5 sept. 2013, <http://www.nytimes.com/2013/09/06/business/global/central-bank-says-japans-economy-is-recovering.html>.

80. Si les mesures macroéconomiques ont été au centre du débat sur les réponses à la crise, elles ne sont en aucun cas la seule politique majeure du point de vue de l'emploi. On a pu constater des divergences importantes entre les pays en ce qui concerne l'accent mis sur les politiques actives du marché du travail, les politiques et les subventions salariales, les dispositifs de partage du travail et le dialogue social.

81. Certains pays ont augmenté les budgets consacrés aux politiques actives de l'emploi afin d'essayer d'endiguer la hausse du chômage de longue durée et du chômage des jeunes. Comme on l'a déjà mentionné, ces politiques contribuent aussi à prévenir significativement l'effet d'hystérèse.

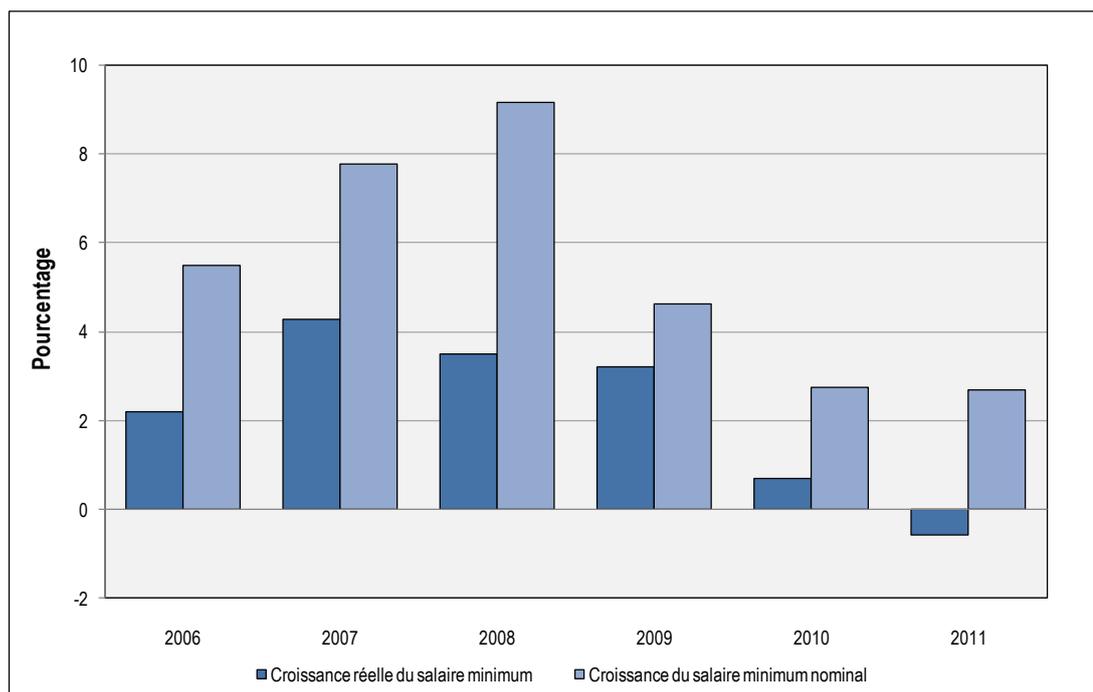
82. Il est intéressant de noter que, même dans les pays qui ont privilégié les politiques d'austérité budgétaire, les mesures prises ciblaient notamment l'emploi des jeunes ⁷³.

83. Plusieurs pays ont mis en place des dispositifs de partage du travail et de subventions salariales dans le cadre de leurs programmes de relance. Ces mesures contribuent à la croissance de l'emploi, tant directement grâce à leur effet incitatif qu'indirectement, puisque ces emplois supplémentaires stimulent la demande globale. Elles se sont révélées particulièrement efficaces en Allemagne, où la réduction de la durée du travail mise en œuvre grâce à la coopération entre les partenaires sociaux a aidé les entreprises à maintenir leur activité et les travailleurs à conserver leur emploi.

84. Dans les pays développés, les décideurs ont eu largement recours aux régimes de salaire minimum pour améliorer la sécurité du revenu des travailleurs les plus vulnérables, depuis le début de la crise jusqu'en 2009; toutefois, ces dernières années, le salaire minimum n'a le plus souvent été augmenté que pour compenser l'inflation, généralement dans le but de maintenir les taux d'emploi (voir graphique 1.8). Les mécanismes de salaire minimum sont également employés dans la plupart des économies émergentes et en développement, mais les prestations servies restent inférieures au seuil de pauvreté ou au niveau de subsistance des ménages dans de nombreux pays ⁷⁴.

⁷³ Le Département des politiques de l'emploi du BIT recueille régulièrement des données sur les politiques de l'emploi des jeunes afin d'analyser les tendances de la politique de l'emploi des jeunes dans le monde.

⁷⁴ BIT: Etude d'ensemble 2014 (Instruments relatifs à la fixation des salaires minima) (Genève, 2013).

Graphique 1.8. Croissance du salaire minimum, pays développés, 2008-2011

Note: Base: moyenne non pondérée des taux de croissance estimés des salaires minima, réels et nominaux, dans 26 pays développés.

Source: BIT: Base de données mondiale sur les salaires.

85. La reprise économique reste la priorité des pays du G20. Au Sommet de Saint-Pétersbourg en septembre 2013, leurs dirigeants ont réaffirmé: «La consolidation de la croissance et la création d'emplois sont notre priorité absolue. Nous sommes fermement déterminés à prendre des mesures décisives pour retrouver une trajectoire de croissance génératrice d'emplois, forte, durable et équilibrée [...] Nous avons pris l'engagement de travailler en étroite coopération pour relever les principaux défis économiques mondiaux [y compris] le chômage et le sous-emploi, en particulier chez les jeunes. Nous sommes tous déterminés à créer des emplois plus productifs et de meilleure qualité. Des politiques publiques coordonnées et intégrées (macroéconomiques, financières, budgétaires, éducatives, ou relatives au renforcement des compétences, à l'innovation, à l'emploi et à la protection sociale) sont essentielles pour y parvenir⁷⁵.»

1.2. Tendances structurelles et facteurs de changement

86. Au-delà de l'impact de la crise, les décideurs et les mandants de l'OIT doivent identifier clairement les tendances structurelles à long terme qui modifient profondément le monde du travail, et leur impact sur les marchés du travail. Cette section du rapport analyse certains de ces facteurs de changement et tendances lourdes, et les principaux défis qu'ils représentent pour les politiques de l'emploi, dans les pays développés comme en développement.

⁷⁵ G20: *Déclaration des dirigeants du G20*, Sommet de Saint-Pétersbourg, 5-6 sept. 2013.

1.2.1. Mondialisation; nouvelle donne géographique de la croissance; défis posés par les mutations structurelles, la compétitivité et la productivité

87. Depuis les années quatre-vingt-dix, la mondialisation a été le principal moteur d'évolution de la croissance et de la structure de l'emploi dans l'économie mondiale. Cette période a été marquée par une croissance rapide du commerce international, l'investissement et les flux financiers étant rendus possibles par une vague de libéralisation économique dans les pays développés et en développement. L'émergence des nouvelles technologies d'information et de communication (TIC) a largement facilité la coordination des chaînes multinationales complexes de production, et les a rendues plus économiques.

88. Cette nouvelle donne a considérablement élargi les possibilités offertes aux pays en développement qui cherchent à s'intégrer dans l'économie mondiale – qu'ils exportent des produits de base, des produits manufacturés, voire les deux – et ont pu ainsi se ménager un créneau dans les systèmes mondiaux de production et participer aux échanges tertiaires, secteur en pleine expansion. Il s'est produit un revirement complet dans la perception traditionnelle des activités tertiaires, jusqu'ici considérées comme des biens non échangeables, ce qui a provoqué une expansion rapide des échanges de services et a notamment entraîné la délocalisation d'emplois du secteur tertiaire vers certains pays en développement. Alors que le processus de délocalisation concernait initialement des tâches simples et répétitives, tels la saisie et le traitement des données, il s'est depuis étendu à l'éventail complet des compétences, des professions intermédiaires (comme les centres d'appel) jusqu'aux tâches professionnelles complexes.

89. La donne géographique de la croissance a basculé depuis 1990, le taux moyen de croissance économique du groupe des pays en développement ayant toujours dépassé depuis lors celui des pays à revenu élevé. Entre 1990 et 2000, le taux de croissance annuel moyen des pays en développement était de 4,2 pour cent, soit un peu plus du double des 2,0 pour cent constatés dans les pays à revenu élevé. Entre 2000 et 2012, cet écart s'est considérablement creusé, les pays en développement enregistrant une croissance annuelle de 6,3 pour cent et les pays développés de 1,7 pour cent seulement ⁷⁶.

90. Cette croissance remarquable s'est produite dans toutes les régions en développement, par opposition à la progression des décennies précédentes, largement tirée par la croissance en Asie, y compris les pays nouvellement industrialisés de cette région, ainsi que la Chine et l'Inde. Entre 2000 et 2012, la croissance annuelle en Afrique était de 5,0 pour cent, immédiatement derrière les 9,3 pour cent enregistrés dans la région Asie-Pacifique. Les chiffres correspondants étaient de 3,5 pour cent pour l'Amérique latine et les Caraïbes, et de 4,5 pour cent pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ⁷⁷.

91. Epousant cette courbe des taux de croissance, la part des pays en développement dans le PIB mondial a augmenté, passant de 17 pour cent en 1990 à 36 pour cent en 2012; leur contribution à la croissance économique mondiale est passée de 28 pour cent en 1990 à environ 40 pour cent entre 2003 et 2007, pour atteindre près de 75 pour cent depuis 2008 ⁷⁸. Les économies avancées peinant à rétablir la croissance, même à ses niveaux d'avant la crise, une évolution de cette distribution de la croissance à court terme est difficilement envisageable.

⁷⁶ Banque mondiale: Base de données des Indicateurs du développement dans le monde, 2013.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ CNUCED: *Trade and Development Report, 2013* (New York et Genève, 2013).

92. Pour les observateurs optimistes, cette nouvelle donne économique mondiale alimentera fortement la croissance et la création d'emplois, et l'expansion économique mondiale permettra à un nombre croissant de pays en développement de rejoindre ceux dont le revenu par habitant augmente plus rapidement que celui des pays avancés.

93. Plus réservés, d'autres chercheurs soulignent toutefois qu'à ce jour seuls quelques pays en développement ont rapidement atteint le stade de l'industrialisation grâce à l'expansion de leurs exportations, ou capté une part des emplois du secteur international des services. Dans le même ordre d'idées, les investissements directs étrangers (IDE) et les autres flux financiers se sont fortement concentrés sur un nombre restreint de pays à l'économie florissante. Par exemple, en 2012, neuf des 20 pays bénéficiaires d'IDE étaient des économies en développement, mais ces fonds ont été majoritairement investis en Chine et au Brésil, aucun des 20 premiers pays récipiendaires n'appartenant au continent africain ⁷⁹.

94. Globalement, il a été très difficile de maintenir une croissance élevée depuis plusieurs décennies. Très peu de pays ont connu une croissance annuelle par habitant supérieure à 4,5 pour cent pendant trois décennies ou plus depuis 1950, à savoir certains pays d'Europe méridionale, ceux qui ont connu un boom minier et les «tigres asiatiques». Plusieurs pays à revenu moyen d'Asie, dont la Chine, se retrouvent bloqués dans ce qu'il est convenu de nommer le «piège du revenu intermédiaire» et éprouvent des difficultés à gravir l'échelle des revenus élevés.

95. Dans le même ordre d'idées, la reprise de la croissance en Afrique est impressionnante: non seulement elle s'est accélérée dans les années deux mille mais, en 2012, le continent a capté une part accrue des flux d'IDE alors que ceux-ci baissaient globalement ⁸⁰. Néanmoins, sur le long terme, cette reprise compense simplement la longue période de baisse des taux moyens de croissance entre 1980 et le milieu des années quatre-vingt-dix – ce qu'on appelle les «décennies perdues» non seulement pour l'Afrique, mais aussi pour tous les pays en développement ⁸¹.

96. A ce jour, relativement peu de pays en développement ont réussi à engager un processus de mutation structurelle productive, tiré par le secteur secondaire et l'évolution technologique. La République de Corée, Taïwan (Chine) et Hong-kong (Chine) sont souvent citées comme des exemples de la réussite des pays en développement à cet égard ayant réussi leur mutation, passant du simple assemblage d'intrants importés au plus haut niveau de développement industriel; certaines de leurs entreprises, devenues des acteurs majeurs au niveau mondial, ont développé leurs propres marques et des produits originaux. Ces pays ont également mis en place des chaînes d'approvisionnement régionales qui ont permis aux pays asiatiques à faible revenu de pénétrer le secteur secondaire.

97. Il importe de souligner que leur réussite est due en partie à la distribution des gains de productivité aux travailleurs (augmentations salariales et réduction de la durée du travail) durant leur vie professionnelle, compensant ainsi les suppressions d'emplois induites par les mutations technologiques. Ces facteurs de progression sont désormais moins sensibles, la part des salaires dans le revenu national baissant dans de nombreux pays, parallèlement à l'affaiblissement des institutions du marché du travail et à la

⁷⁹ CNUCED: *World Investment Report 2013: Global value chains – Investment and trade for development* (New York et Genève, 2013), p. xiv.

⁸⁰ *Ibid.*

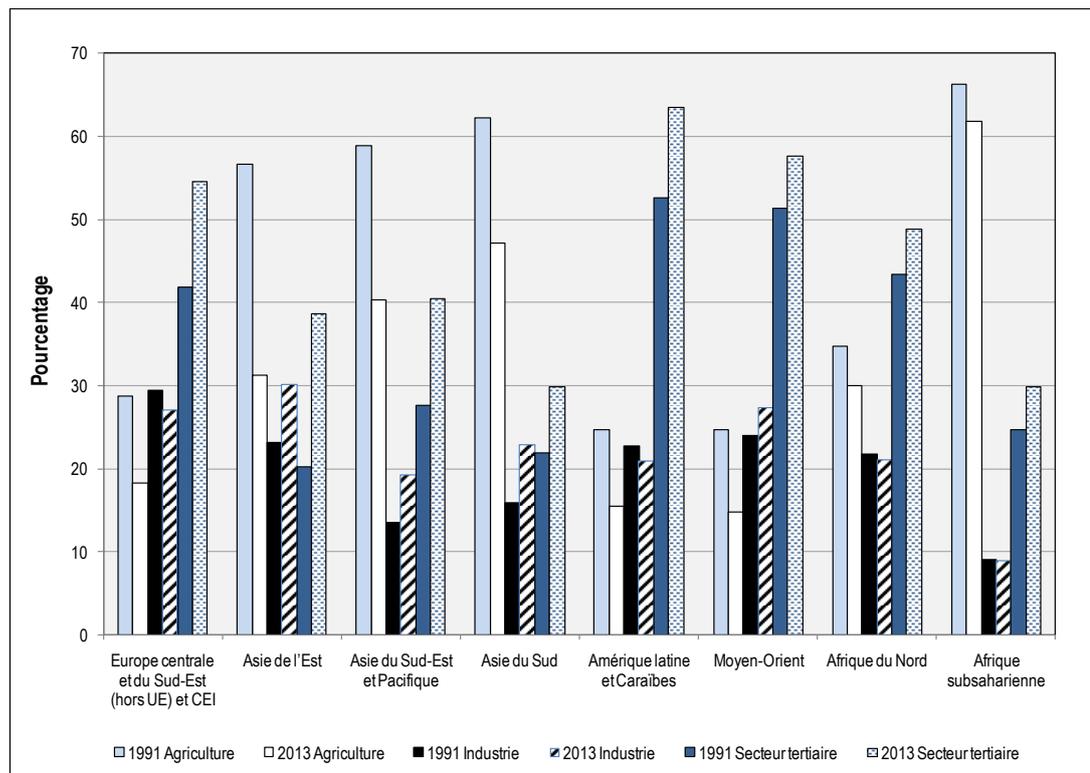
⁸¹ W. Easterly: «The lost decades: Developing countries' stagnation in spite of policy reform 1980–1998», *Journal of Economic Growth* (2001, 6(2)), pp. 135-157.

progression des formes non conventionnelles de travail salarié. Par ailleurs, l'introduction de nouvelles technologies a permis de renforcer la croissance et la compétitivité tant au niveau de l'entreprise qu'au niveau sectoriel, grâce à la conquête des parts de marché et à la réduction des coûts de production, encourageant ainsi l'investissement et stimulant la création de nouveaux emplois.

98. Cependant, les transferts rapides de technologie des pays riches vers les pays pauvres ne sont pas toujours bénéfiques car ils aggravent souvent le phénomène de la croissance sans emplois, compte tenu des méthodes de production en vigueur dans les économies développées où, généralement, le capital joue un rôle plus déterminant. En outre, le potentiel positif de ces transferts technologiques est parfois entravé par une main-d'œuvre insuffisamment formée.

99. Ces facteurs contribuent à expliquer pourquoi les pays en développement d'autres régions du monde peinent à répliquer les succès des pays d'Asie orientale. Alors qu'un nombre croissant de ces pays ont créé des industries à haute intensité de main-d'œuvre, notamment dans le secteur de la confection et de la chaussure, très peu d'entre eux ont réellement progressé dans la chaîne de valeur ajoutée⁸². Parallèlement, le saut qualitatif (de l'agriculture au secteur tertiaire) a souvent perpétué la prédominance de l'emploi informel et favorisé le développement des activités à faible productivité de ce secteur. De fait, comme le montre le graphique 1.9, la part de l'emploi industriel a moins augmenté que celle du secteur tertiaire durant les deux dernières décennies, et ce dans toutes les régions – même en Asie orientale.

Graphique 1.9. Part de l'emploi par secteur, 1991 et 2013



Source: BIT: Trends Econometric Models, oct. 2013.

⁸² R. Wade: «After the crisis: Industrial policy and the developmental state in low-income countries», *Global Policy* (2010, 1(2)), p. 152.

100. Certains observateurs se sont dits préoccupés de la «désindustrialisation précoce» qui menacerait les pays en développement. Leur thèse sous-jacente à cet égard est que la transition du secteur secondaire au secteur tertiaire intervient dans les pays en développement à des niveaux de revenu très faibles par rapport à ce qu'ont vécu les pays industrialisés. En conséquence, les pays en développement seraient incapables de profiter des avantages découlant des gains de productivité et de la mutation structurelle des processus de fabrication et, partant, de combler l'écart de productivité entre pays riches et pauvres⁸³.

101. Parallèlement, une nouvelle réflexion s'est engagée sur les politiques actives de transformation des structures de production. L'investissement dans la production industrielle contribue largement à stimuler les gains de productivité, à la fois parce qu'il permet d'augmenter les capacités de production et d'introduire des changements technologiques, et qu'un secteur industriel qui croît rapidement renforce la demande globale et favorise les nouveaux investissements et l'innovation technologique⁸⁴.

102. Le McKinsey Global Institute a récemment publié un rapport sur l'emploi en Afrique, qui invite «les gouvernements et les dirigeants d'entreprises [du continent] à mettre en œuvre des stratégies ciblées, afin de stimuler la croissance dans les secteurs offrant le plus grand potentiel de création d'emplois»⁸⁵. Il s'agirait d'adopter «une approche globale, qui supprime les nombreux obstacles à la croissance dans les chaînes de valeur, et de mettre en place les divers éléments nécessaires au développement des secteurs ciblés: création d'infrastructures, de mécanismes de financement et d'un environnement propice aux affaires; et formation et perfectionnement de la main-d'œuvre»⁸⁶. Ces politiques actives pourraient s'appliquer non seulement au secteur secondaire, mais aussi aux activités agricoles à forte productivité⁸⁷ et au secteur tertiaire moderne, à condition que les secteurs ciblés offrent un fort potentiel de création d'emplois productifs. En outre, la diversification de l'agriculture restera un volet essentiel de toute stratégie de croissance et de promotion de l'emploi dans plusieurs pays africains durant les cinq à dix prochaines années⁸⁸.

103. La relation entre l'emploi et la productivité est un thème majeur du débat sur les mutations structurelles. Des travaux récents du BIT sur le sujet montrent, premièrement, que la croissance de la productivité découle à la fois de l'allocation intra et intersectorielle des ressources et, deuxièmement, qu'il existe une corrélation négative entre la croissance de l'emploi et celle de la productivité pour l'ensemble des pays faisant l'objet de l'étude, ainsi que pour tous les sous-échantillons, par niveau de revenu⁸⁹.

⁸³ D. Rodrik: «The perils of premature deindustrialization», *Project Syndicate*, 11 oct. 2013.

⁸⁴ CNUCED: *World Investment Report 2013: Global value chains – Investment and trade for development*.

⁸⁵ McKinsey: *Africa at work: Job creation and inclusive growth* (2012), p. 2.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁸⁷ Ce sera un thème important de la discussion du domaine de première importance sur le travail décent dans l'économie rurale.

⁸⁸ C. Hidalgo: *Discovering Southern and East Africa's industrial opportunities*, Economic Policy Paper Series 2011, The German Marshall Fund of the United States (Washington, DC, 2011).

⁸⁹ I. Islam et D. Kucera: *Beyond macroeconomic stability: Structural transformation and inclusive development* (Genève, BIT et Palgrave Macmillan, 2014), chap. 5; P.N. Junankar: *Is there a trade-off between employment and productivity?*, IZA Discussion Paper No. 7717 (nov. 2013).

104. Certains observateurs restent néanmoins optimistes, estimant que la dynamique de convergence des deux dernières décennies entre pays en développement et pays avancés peut se maintenir car les facteurs qui l'ont permise restent présents. Les taux d'investissement dans les pays en développement ont été supérieurs à ceux des pays avancés, avantage qui peut être facilement maintenu⁹⁰. Parallèlement, le «dividende démographique» (voir section 1.2.2) dont bénéficient de nombreux pays en développement se poursuivra durant plusieurs décennies.

105. De nombreux obstacles subsistent, malgré les perspectives accrues de croissance et de création d'emplois que la mondialisation offre aux pays en développement.

106. Le processus de mondialisation et de développement est intrinsèquement déséquilibré. L'investissement tend à se concentrer dans les pays qui offrent une masse critique de conditions de fonctionnement aux sociétés multinationales: infrastructures solides, ressources humaines et services de soutien. Le principal problème tient au fait que les faibles écarts initiaux sont généralement cumulatifs, ce qui accroît les obstacles pour les derniers pays arrivés sur le marché et entrave le mouvement général de convergence entre les pays.

107. Certains de ces obstacles ne peuvent être surmontés que par une action concertée à l'échelle mondiale, mais les politiques nationales, notamment celle de l'emploi, jouent aussi un rôle essentiel si un pays veut réussir à s'intégrer dans l'économie mondiale.

108. Tout débat sur la nouvelle donne géographique de la croissance doit donc prendre en compte les perspectives de convergence et de mutation structurelle, tant du point de vue de l'emploi que du développement. Pour les pays en développement, le principal défi politique consiste à tirer parti de la croissance soutenue qu'ils ont enregistrée ces dernières années afin de procurer à leur population des avantages tangibles et largement partagés en matière d'emploi et de protection sociale.

109. Les politiques propices à la stabilité macroéconomique, à la libéralisation du marché et à la bonne gouvernance économique sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes, de réussite en cette matière. Il convient également de promouvoir activement les mutations structurelles dans les activités à forte productivité⁹¹. Un cadre macroéconomique favorable à l'emploi (voir section 2.2) est la pierre angulaire d'une croissance durable favorisant la création d'emplois de qualité.

110. Les politiques qui favorisent l'investissement et la production industrielle devraient jouer un rôle clé dans les stratégies nationales de l'emploi et être conjuguées à des programmes de redistribution du revenu et des politiques salariales visant un partage équitable des gains de productivité. Cette approche mixte semble la plus appropriée pour assurer les liens entre la productivité et l'emploi.

1.2.2. La nouvelle donne démographique

111. Les participants à la CIT de 2013 ont débattu des profondes répercussions de l'évolution démographique, actuelle et future, sur l'emploi et la protection sociale⁹².

⁹⁰ K. Dervis: «Convergence, interdependence and divergence», *Finance and Development* (49(3), sept. 2012).

⁹¹ D. Rodrik: *The future of convergence*, Faculty Research Working Paper Series RWP11-033 (Boston, Harvard University, 2011).

⁹² BIT: *Emploi et protection sociale dans le nouveau contexte démographique*, Rapport IV, Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève, 2013.

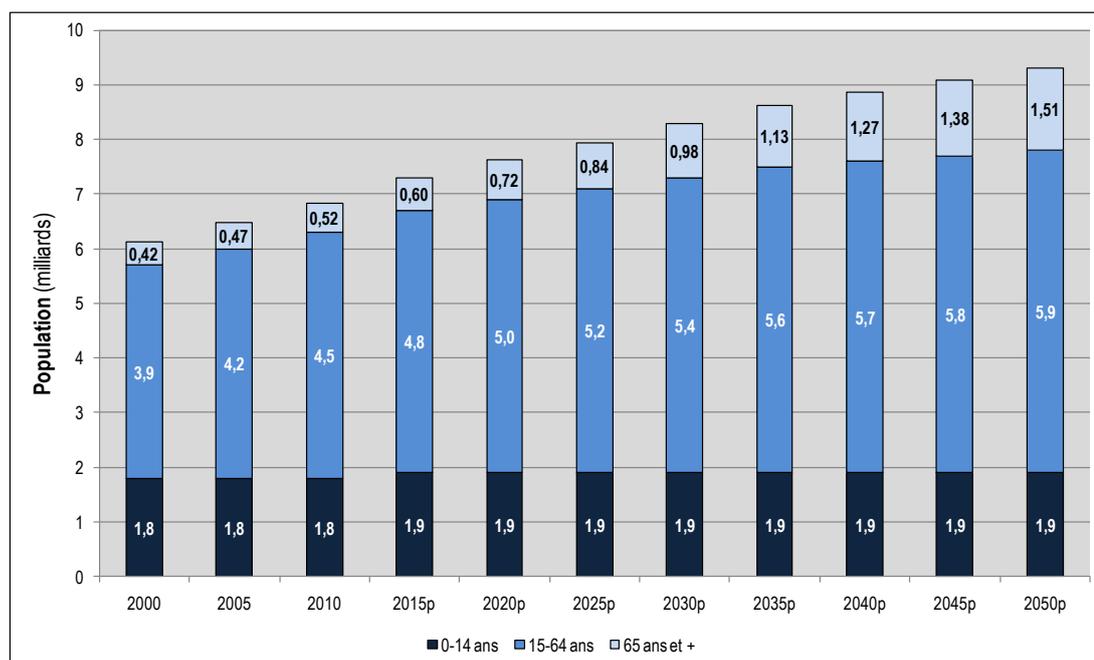
112. La population mondiale va continuer à augmenter, passant de 6,9 milliards en 2010 à 9,3 milliards en 2050, malgré une tendance globale à la baisse de la fécondité. Cette progression se concentrera dans les régions les moins développées, tandis que la population des régions plus développées restera stable. La croissance future de la population devrait concerner presque exclusivement les zones urbaines.

113. Dans la quasi-totalité des pays développés, les taux de fécondité sont inférieurs au taux de maintien de la population à son niveau actuel, soit 2,1 enfants par femme. Entre 2040 et 2045, l'Afrique sera la seule région avec des taux de fécondité nettement supérieurs au niveau de remplacement.

114. Autre facteur déterminant de l'évolution démographique, l'espérance de vie à la naissance devrait s'allonger dans toutes les régions du monde. Le VIH/sida a toutefois un profond impact négatif sur l'espérance de vie dans plusieurs pays, notamment en Afrique subsaharienne.

115. Ces raisons, et d'autres facteurs, expliquent que la distribution des strates d'âge de la population mondiale se transforme profondément. Il est prévu que, d'ici à 2050, les personnes âgées de plus de 65 ans seront trois fois plus nombreuses qu'en 2010, alors que la tranche d'âge des moins de 15 ans restera stable (voir graphique 1.10). Les pays en développement (notamment l'Asie) regrouperont les trois quarts de la population âgée du monde, dont une majorité de femmes.

Graphique 1.10. Population mondiale, par groupes d'âge, 2000-2050



p = projections.

Source: Nations Unies: Perspectives de la population mondiale, 2010.

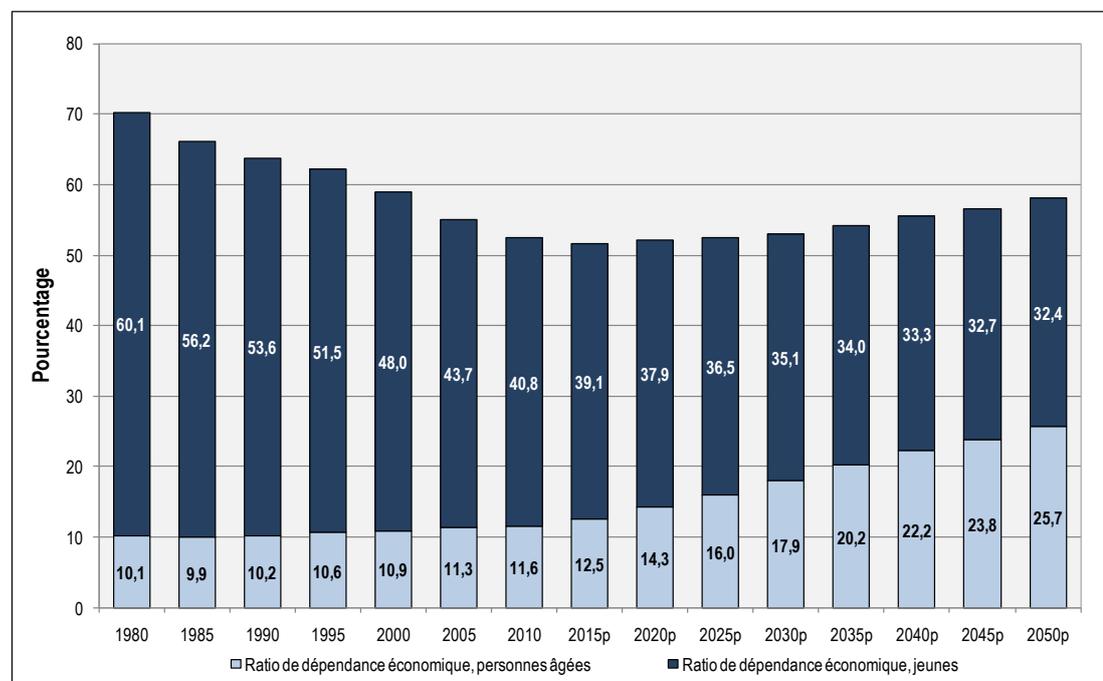
116. Les tendances du vieillissement de la population touchent tous les pays, mais avec une acuité et des échéances différentes.

117. Compte tenu de la croissance démographique et des courbes de vieillissement, 404 millions de personnes rejoindront la population active d'ici une décennie. Cette croissance devrait être particulièrement marquée dans les pays en développement, tandis que la population en âge de travailler stagnera, voire diminuera, dans de nombreux pays développés.

118. Cette nouvelle donne démographique et son impact sur les marchés du travail auront de profondes répercussions sur les flux migratoires. On estime aujourd'hui à 105 millions le nombre de migrants économiquement actifs. La migration pour l'emploi est de plus en plus considérée comme un volet important des politiques de l'emploi dans les pays d'origine et de destination. Conjugué aux risques de pénurie de main-d'œuvre et de qualifications, le vieillissement de la population est susceptible d'accentuer la demande de travailleurs migrants dans certains secteurs économiques clés, tels ceux de la santé et des soins à la personne.

119. Globalement, la proportion de personnes qui ne sont pas en âge de travailler par rapport aux autres (aussi appelé ratio de dépendance économique) augmentera à partir de 2015 (voir graphique 1.11). En 2050, pour quatre personnes en âge de travailler, six personnes dépendront de leurs revenus. Les pays qui enregistrent une inflexion de la baisse démographique bénéficient d'un «dividende démographique» potentiel, dont les pays en développement pourraient tirer avantage en adoptant des politiques adéquates.

Graphique 1.11. Taux mondial de dépendance, par tranches d'âge, 1980-2050



p = projections.

Source: Nations Unies: Perspectives de la population mondiale, 2010.

120. Le dividende démographique ne produit pas ses effets automatiquement, mais est tributaire des institutions et des politiques, notamment de celles qui maximisent activement la création d'emplois productifs. Un taux de chômage élevé des jeunes, des emplois de mauvaise qualité et un faible taux de participation à la population active – caractéristiques présentes dans de nombreux pays africains et asiatiques aujourd'hui – sapent les avantages que procure une population active proportionnellement plus forte.

121. Inversement, le vieillissement de la population constitue le principal défi démographique dans la plupart des pays développés. Toutefois, certains pays en développement sont déjà touchés par ce phénomène. Avec l'augmentation du taux de dépendance des personnes âgées, le financement de la protection sociale – notamment les soins de santé et les retraites – devient plus difficile. Les pénuries de main-d'œuvre et de qualifications risquent également d'entraver la croissance.

122. La résolution adoptée par la CIT en 2013 soulignait que, pour relever ce défi démographique, les mandants tripartites devront élaborer un ensemble innovant de politiques tenant compte de l'interdépendance de plusieurs facteurs: évolution démographique, emploi, migrations de travail, protection sociale et développement économique. Ces politiques devraient notamment promouvoir l'emploi des jeunes, prévenir et combattre la discrimination fondée sur l'âge, promouvoir l'égalité femmes-hommes, prendre en compte la situation des travailleurs handicapés, éradiquer le travail des enfants et gérer les migrations de main-d'œuvre. Toutes ces politiques doivent être conçues dans une perspective de long terme couvrant le cycle de vie ⁹³.

123. L'amélioration de la participation des groupes sous-représentés à la population active est un aspect essentiel des réponses politiques qui s'imposent en cette matière. Pour ce faire, les autorités doivent impérativement adopter des mesures favorisant les emplois de bonne qualité, de nature à appuyer l'équilibre entre le travail et la vie familiale, y compris la garde des enfants, les établissements pour personnes âgées, la protection de la maternité et le travail à temps partiel librement choisi. En matière de formation, il est capital d'adopter des approches intégrées et cohérentes, tenant compte des besoins du marché du travail et des possibilités de perfectionnement professionnel tout au long de la vie active.

124. Les pouvoirs publics doivent établir et maintenir des régimes de sécurité sociale complets, adéquats et durables tenant compte du nouveau contexte démographique, et mettre en place des socles de protection sociale garantissant à tous un accès aux soins de santé essentiels et la garantie d'un revenu de base, leur vie durant ⁹⁴.

125. Le dialogue social est essentiel pour relever les défis nés de la nouvelle donne démographique et y trouver des réponses efficaces, équitables et durables.

126. Le plan de suivi adopté par le Conseil d'administration en novembre 2013 a identifié les mesures que le BIT pourrait prendre pour soutenir l'action des mandants de l'OIT, dans la perspective de l'emploi intégré et de la protection sociale ⁹⁵.

1.2.3. Les inégalités et leurs conséquences

127. Les inégalités de revenus se sont creusées au niveau mondial (voir graphique 1.12) ⁹⁶, tant en ce qui concerne la répartition du revenu entre les individus ou les ménages que la part relative des bénéficiaires et de la masse salariale dans le revenu national.

128. Les inégalités de revenus (mesurées par le coefficient de Gini) se sont globalement creusées dans les pays à revenu élevé durant les trois dernières décennies, la valeur médiane progressant de 28,7 à 30,1 entre 1980 et 2005; en revanche, l'écart s'est amenuisé dans les pays à revenu faible ou moyen, où elle a reculé de 43,0 à 39,8 sur la même période. Toutefois, ces chiffres montrent aussi que, globalement, les niveaux d'inégalité sont nettement plus élevés dans les pays en développement que dans les pays développés.

⁹³ BIT: Résolution concernant l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique, Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève, 2013.

⁹⁴ BIT: Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, Conférence internationale du Travail, 101^e session, Genève, 2012.

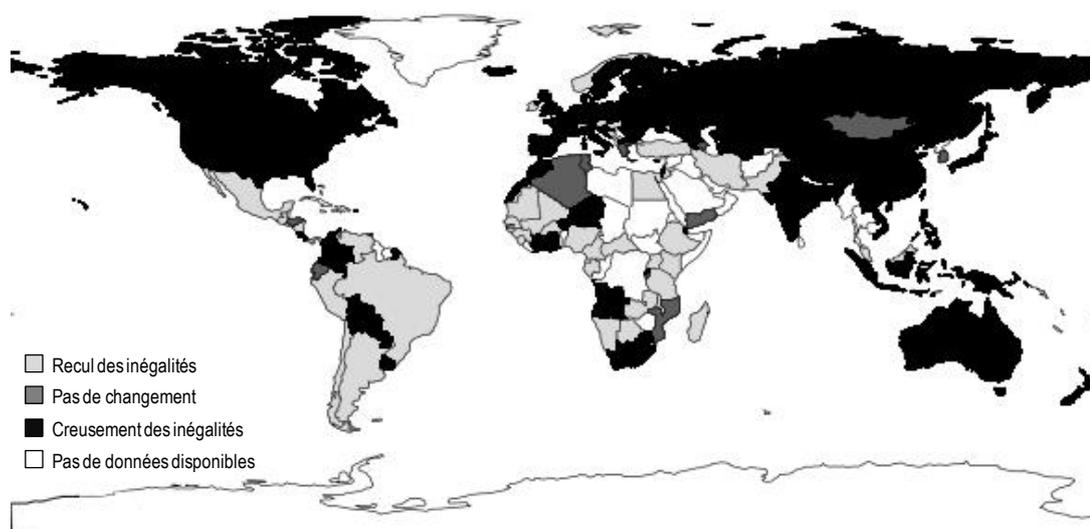
⁹⁵ BIT: *Questions découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail à sa 102^e session: Suivi de la résolution concernant l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique*, Conseil d'administration, 319^e session, Genève, oct. 2013, document GB.319/INS/3/3.

⁹⁶ J. Berg: *Labour market institutions and inequality: Building social justice in the 21st century* (Cheltenham et Genève, à paraître).

129. La courbe des inégalités de revenus diffère selon les régions. On peut observer une légère tendance à la baisse entre 1980 et 2005 pour l'Asie orientale, le Pacifique, le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne. En revanche, les écarts de revenus ont augmenté en Europe, en Asie centrale, en Amérique latine et dans les Caraïbes⁹⁷.

130. Les données sur les revenus très élevés montrent également, dans certains pays à revenu faible ou intermédiaire, une tendance à la hausse de la tranche supérieure (1 pour cent) du revenu national (voir graphique 1.13).

Graphique 1.12. Evolution des inégalités dans le monde

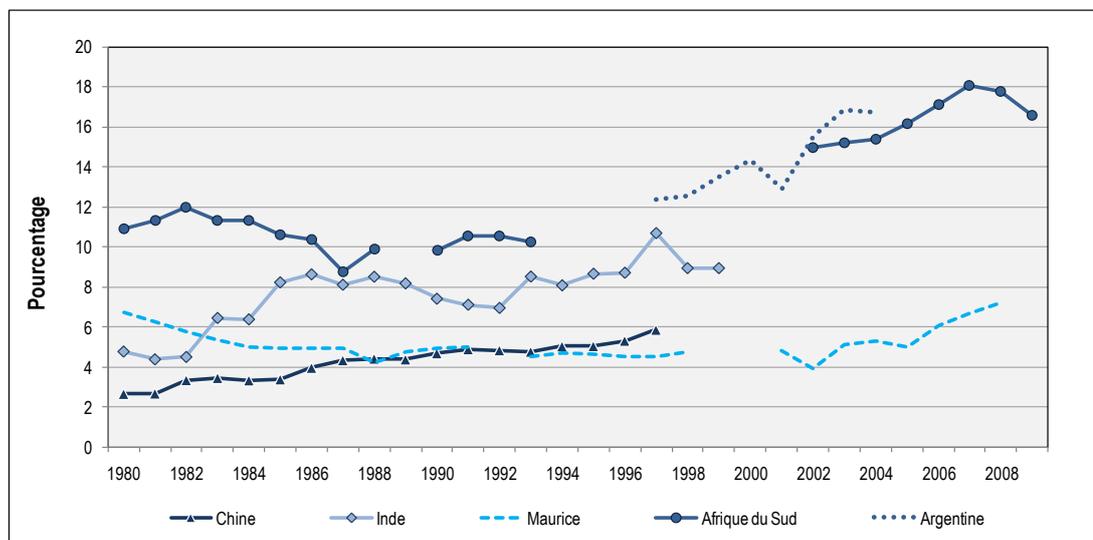


Note: La mesure utilisée est la comparaison du coefficient de Gini pour la première année entre 1990 et 1995, et la dernière année entre 2005 et 2010, pour lesquelles des données existent. En raison du manque de données pour les pays africains, on a employé une définition moins stricte pour les années et les pays suivants: Burkina Faso: 1994 et 2003; Cameroun: 1990 et 2002; République centrafricaine: 1992 et 2003; Côte d'Ivoire: 1990 et 2002; Gambie: 1992 et 2003; Mauritanie: 1990 et 2000; Mozambique: 1996 et 2005; Nigéria: 1990 et 2004; République-Unie de Tanzanie: 1990 et 2001.

Source: F. Solt: «Standardizing the World Income Inequality Database», *Social Science Quarterly* (90(2)), pp. 231-242; Standardized World Income Inequality Database, version 3.1, déc. 2011.

⁹⁷ Evolution des valeurs médianes du coefficient de Gini entre 1980 et 2005 dans toutes les régions: Asie orientale et Pacifique (-2,2); Europe et Asie centrale (+7,1); Amérique latine et Caraïbes (+2,6); Moyen-Orient et Afrique du Nord (-2,3); Asie du Sud (-2,1); Afrique subsaharienne (-2,5).

Graphique 1.13. Proportion du revenu national, 1 pour cent supérieur, pays à revenu faible ou intermédiaire, 1980-2009



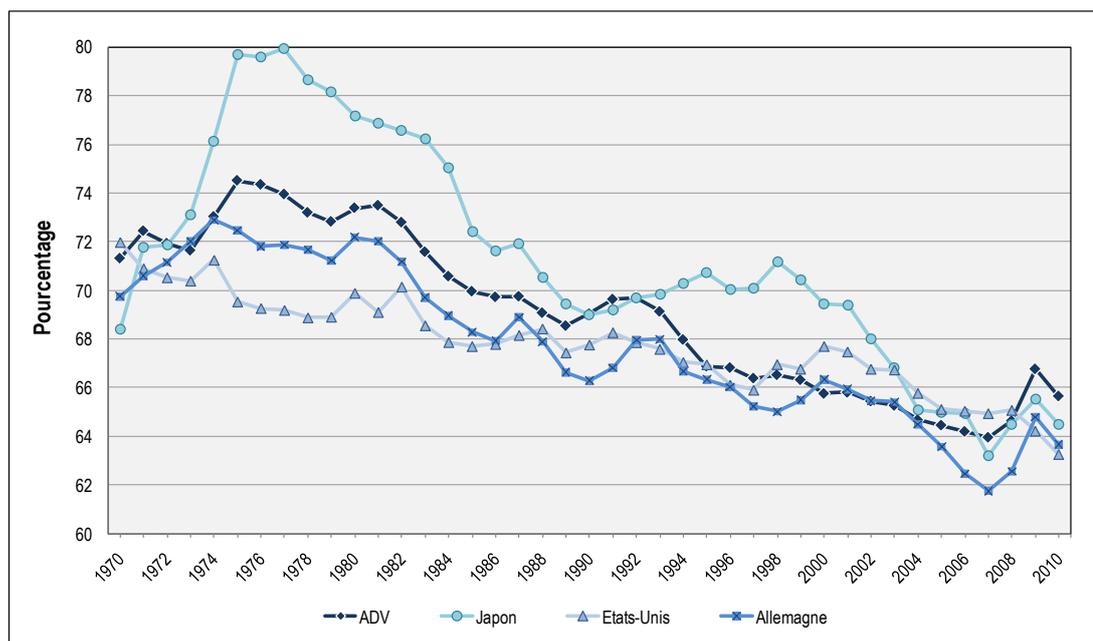
Source: F. Alvaredo, A.B. Atkinson, T. Piketty et E. Saez: The World Top Incomes Database, 2012, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>.

131. Même avant la dernière crise, la part respective du travail et du capital dans le revenu national suscitait des préoccupations croissantes. Le *Rapport mondial sur les salaires 2012/13* du BIT fait état d'un recul de la part du travail dans le revenu national de 26 pays développés, qui est passée de 75 pour cent en moyenne à la fin des années soixante-dix à environ 65 pour cent dans les années précédant la crise (voir graphique 1.14 a)). Elle a également baissé dans 16 pays en développement et émergents, passant de 62 pour cent du revenu national dans les années quatre-vingt-dix à 58 pour cent sur la même période (voir graphique 1.14 b))⁹⁸, tendances qui confirment les conclusions d'études antérieures⁹⁹.

⁹⁸ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2012/13: Salaires et croissance équitable*.

⁹⁹ OCDE: *Rapport sur le travail dans le monde 2012* (Paris, 2012).

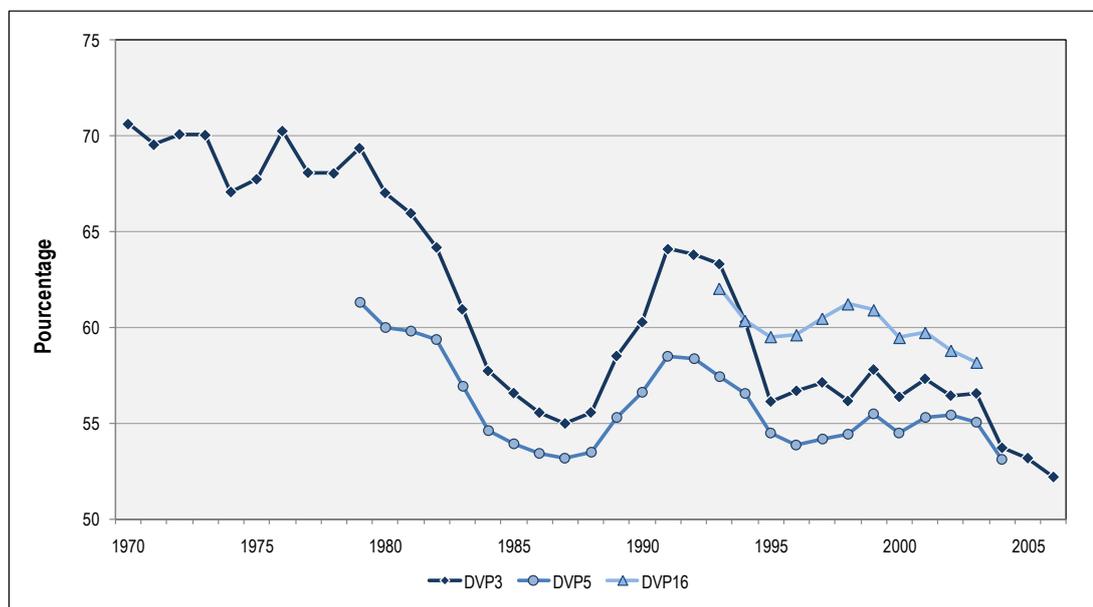
Graphique 1.14 a). Part pondérée des revenus du travail dans les pays avancés, 1970-2010



Note: ADV = Moyenne non pondérée pour les 16 pays à revenu élevé de l'OCDE.

Source: E. Stockhammer: *Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution*, Série Conditions de travail et d'emploi n° 35 (Genève, BIT, 2012); Commission européenne: Annual Macro-Economic Database.

Graphique 1.14 b). Part pondérée des revenus du travail, économies en développement et émergentes, 1970-2007

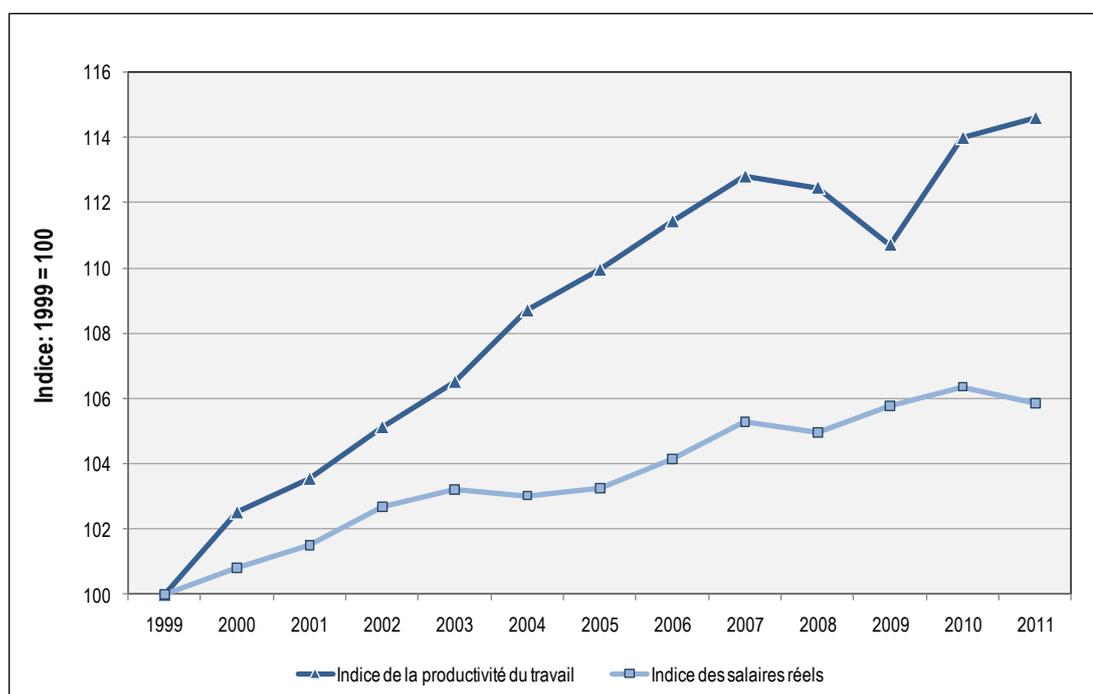


DVP3: République de Corée, Mexique et Turquie; DVP5: Chine, République de Corée, Kenya, Mexique et Turquie; DVP16: Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chili, Chine, République de Corée, Costa Rica, Kenya, Mexique, Namibie, Oman, Panama, Pérou, Fédération de Russie, Thaïlande et Turquie (moyennes non pondérées).

Source: Voir source du graphique 1.14 a).

132. Le déclin de la part du travail dans le revenu national est lié à l'écart croissant entre le taux de croissance du salaire moyen et celui des gains de productivité (voir graphique 1.15). Dans les pays développés, l'augmentation de la productivité du travail a été plus de deux fois supérieure à celle du salaire moyen depuis 1999¹⁰⁰. Toutefois, ces données sont fortement influencées par les tendances constatées dans certains grands pays, comme les Etats-Unis, l'Allemagne et le Japon, et ne valent pas nécessairement pour d'autres pays. Certaines données empiriques attribuent ce déclin à plusieurs facteurs, y compris les progrès technologiques, la mondialisation, l'influence croissante des marchés financiers sur l'économie réelle et la baisse du taux de syndicalisation.

Graphique 1.15. Evolution des salaires réels et de la productivité, économies développées, 1999-2011



Source: BIT: Base de données mondiale sur les salaires et Trends Econometric Models, mars 2012.

133. Cette baisse mondiale de la part du travail dans le revenu national s'est accompagnée d'un creusement des inégalités salariales. Selon le Rapport mondial de 2013 sur les salaires, l'écart entre les 10 pour cent supérieurs et inférieurs des salariés s'est creusé dans 23 pays sur 31; la proportion de travailleurs faiblement rémunérés (moins de deux tiers du salaire médian) a également augmenté dans 25 pays sur 37; et la rémunération de la tranche supérieure de 1 pour cent a progressé sur la même période. Particulièrement marqué aux Etats-Unis, ce phénomène s'observe également à des degrés divers au Japon, aux Pays-Bas, au Canada, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni – mais pas en Suède, en Finlande ou en Australie¹⁰¹.

134. Des recherches récemment menées par le FMI et d'autres institutions montrent que les politiques d'austérité dans les pays de l'OCDE ont généralement eu des effets redistributifs importants, creusé les inégalités, fait augmenter le chômage et fait baisser la part des salaires dans le revenu national. Les données disponibles suggèrent également

¹⁰⁰ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2012/13: Salaires et croissance équitable*, op. cit.

¹⁰¹ F. Alvaredo, A.B. Atkinson, T. Piketty et E. Saez: *The World Top Incomes Database*, 2012, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>.

que les mesures de stabilisation basées sur une compression des dépenses ont eu, en moyenne, un effet distributif supérieur aux dispositifs fondés sur l'impôt ¹⁰².

135. Au-delà des répercussions de cette montée des inégalités sur la justice et la cohésion sociales, le lien entre l'accroissement des inégalités et l'emploi présente de multiples facettes, qui justifieraient des recherches plus poussées sur les politiques en cette matière. De fortes inégalités réduisent la demande globale et la consommation des ménages, et entravent encore plus les possibilités de création d'emplois. La propension à consommer étant plus élevée sur les salaires que sur les revenus d'investissement, le déclin de la part des salaires dans le revenu national fait mécaniquement baisser la demande. L'augmentation des investissements grâce aux bénéfices supplémentaires réalisés ou la croissance des exportations résultant d'une baisse des coûts de main-d'œuvre peuvent théoriquement compenser cette tendance; toutefois, comme on l'a déjà mentionné, ce rééquilibrage ne s'est pas produit partout dans la pratique ¹⁰³.

136. L'inégalité est également liée aux modèles de croissance. L'augmentation de l'emploi à haute intensité de main-d'œuvre dans les secteurs économiques dynamiques contribue fortement à l'accélération de la croissance et à la réduction de la pauvreté, sans l'inconvénient du creusement des inégalités de revenus.

137. Plusieurs types de mesures permettent de s'attaquer aux inégalités de revenus et du marché du travail, notamment les politiques de création d'emplois de bonne qualité et de réduction de l'emploi informel, qu'il est possible de conjuguer avec d'autres initiatives, tels les dépenses publiques ciblant les groupes vulnérables, les politiques salariales (notamment un régime de salaire minimum protégeant les salariés contre les rémunérations trop faibles) et les socles nationaux de protection sociale: tous ces éléments constituent les fondements d'un système national de sécurité sociale.

1.2.4. Inégalités femmes-hommes sur le marché du travail

138. Bien que des progrès aient été accomplis à cet égard durant les dernières décennies, les marchés du travail du monde entier restent caractérisés par de profondes inégalités entre les femmes et les hommes. Dans toutes les régions et la quasi-totalité des pays, le taux de participation des femmes à la population active est beaucoup plus faible que celui des hommes, et les emplois qu'elles occupent restent souvent moins bien rémunérés et moins sûrs, avec un statut inférieur à ceux de leurs collègues masculins.

139. Globalement, en 2013, 49,1 pour cent des travailleuses et 46,9 pour cent des travailleurs occupaient un emploi vulnérable, écart global relativement faible qui masque toutefois des écarts beaucoup plus importants en Afrique du Nord (24,5 pour cent), au Moyen-Orient (9,5 pour cent) et en Afrique subsaharienne (15 pour cent) ¹⁰⁴.

140. La ségrégation professionnelle selon le genre persiste à travers le monde, même si elle a régressé dans de nombreux pays, en partie en raison du recul relatif des écarts concernant le capital humain, notamment en matière d'éducation ¹⁰⁵.

¹⁰² L. Agnello et R. Sousa: *How do banking crises impact on income inequality?*, document de travail 30/2011 (Unité de la recherche sur les politiques économiques, Université de Minho); L. Ball, D. Furceri, D. Leigh et P. Loungani: *The distributional effects of fiscal consolidation*, IMF Working Paper WP/13/151 (Washington, DC, 2013); J. Woo, E. Bova, T. Kinda et S. Zhang: *Distributional consequences of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: What do the data say?*, IMF Working Paper WP/13/195 (2013).

¹⁰³ BIT: *The global crisis: Causes, responses and challenges* (Genève, 2011).

¹⁰⁴ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des femmes 2012*, op. cit.

¹⁰⁵ T. Sparreboom: *Gender equality, part-time work and segregation*, document présenté au 73^e Forum sur le travail décent, Genève, BIT, 2013 (reprographié).

141. Il existe également des écarts significatifs entre les femmes et les hommes dans la composition sectorielle de l'emploi. Globalement, 49,4 pour cent des travailleuses avaient un emploi dans le secteur tertiaire en 2013, pourcentage qui était de 42,3 pour cent chez les hommes. Cette même année, 26,7 pour cent des hommes et 17,4 pour cent des femmes travaillaient dans l'industrie; 31,0 pour cent des hommes et 33,2 pour cent des femmes travaillaient dans l'agriculture. Toutefois, la part du travail agricole dans l'emploi total des femmes était beaucoup plus élevée en Asie du Sud (23,9 pour cent), au Moyen-Orient (13,1 pour cent) et en Afrique du Nord (12,4 pour cent), régions où le taux d'emploi des femmes dans son ensemble est nettement inférieur à celui des hommes¹⁰⁶. En Asie du Sud, la part de l'agriculture dans l'emploi des femmes a baissé en 1992 de 76,4 à 64,8 pour cent en 2013, mais a diminué presque deux fois plus dans le cas des hommes (de 56,4 à 40,9 pour cent) durant la même période. Les femmes sont généralement reléguées dans les travaux agricoles, ce qui explique leur pauvreté persistante.

142. La mondialisation accrue a permis aux femmes des pays en développement d'obtenir un emploi rémunéré par divers canaux; bon nombre d'entre elles travaillent maintenant dans les zones franches d'exportation, dans l'agriculture destinée à l'exportation et, de plus en plus, comme travailleuses migrantes autonomes. Cependant, ces emplois ne sont pas toujours sûrs, ni de bonne qualité. Durant la crise récente, un grand nombre de travailleuses mal payées, occupant un emploi dans le secteur manufacturier orienté vers l'exportation dans des pays en développement, ont été victimes de licenciement. Etant donné leurs perspectives d'emploi limitées, elles intègrent généralement l'économie informelle, où elles sont encore moins bien payées et protégées¹⁰⁷.

143. Comme on l'a déjà mentionné, dans une grande majorité de pays, les femmes sont surreprésentées dans l'économie informelle, notamment hors secteur agricole¹⁰⁸. Cela explique en partie pourquoi plus de femmes que d'hommes subissent la pauvreté au travail et sont plus vulnérables, notamment en temps de crise et de guerre civile, ou lors des catastrophes naturelles¹⁰⁹. Partout dans le monde, plus d'hommes que de femmes bénéficient d'une couverture sociale.

144. Dans plusieurs pays en développement pauvres, notamment en Afrique subsaharienne, les femmes subissent de manière disproportionnée les conséquences de la pandémie du VIH/sida.

145. La pauvreté persistante et les possibilités d'emploi limitées poussent un nombre croissant de femmes à migrer vers les villes, ou à émigrer. La plupart des femmes qui émigrent pour travailler occupent des emplois de statut inférieur, comme le travail domestique. On relève une tendance alarmante de l'exploitation, des abus et de la violence contre les femmes et les enfants migrants, en particulier la traite aux fins de travail

¹⁰⁶ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi 2014: vers une reprise sans emplois?*, op. cit.

¹⁰⁷ N. Otope: *Global economic crisis, gender and employment: The impact and policy response*, Employment Working Paper No. 74 (Genève, BIT, 2011); BIT et Banque asiatique de développement (BASD): *Women and labour markets in Asia: Rebalancing for gender equality*, 2011.

¹⁰⁸ BIT: *Statistical update on employment in the informal economy* (Genève, 2012); *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002; M. Carr, M.A. Chen et J. Tate: «Globalization and home-based workers», *Feminist Economics* (2000, 6(3)), pp. 123-142; M. Chen, J. Sebstad et L. O'Connell: «Counting the invisible workforce: The case of home-based workers», *World Development* (1999, 27(3)), pp. 603-610.

¹⁰⁹ G. Hemmings-Gapihan: «Climate change, subsistence farming, food security and poverty: The consequences of agricultural policies on women and men farmers in Burkina Faso and Côte d'Ivoire», *Africa Policy Journal*, IV (Boston, Harvard University, 2008).

domestique et dans l'industrie du sexe ¹¹⁰. Des quelque 53,6 millions de travailleurs domestiques recensés dans le monde en 2010, 83 pour cent étaient des femmes, en grande partie des travailleuses émigrées ¹¹¹. Plus de la moitié des travailleurs domestiques ne bénéficient pas d'une limitation de la durée du travail hebdomadaire; plus de deux sur cinq n'ont pas droit au salaire minimum; et plus d'un tiers n'ont pas droit à des congés de maternité ¹¹².

146. La transition démographique commentée à la section 1.2.2 touche particulièrement les femmes. Le nombre de femmes âgées confrontées au risque de pauvreté est en augmentation, notamment dans les pays qui n'ont pas établi de régime minimum de retraite. Les femmes sont également les principales pourvoyeuses des services de garde d'enfants et de soins à la personne, rémunérés et non rémunérés ¹¹³; dans de nombreux pays en développement, le travail domestique et le travail de soins non rémunérés limitent sérieusement leurs possibilités d'accéder à un emploi salarié. Les données sur l'emploi du temps indiquent qu'en Afrique et en Asie environ 80 pour cent du travail au foyer non rémunéré est exécuté par les femmes.

147. Sur le plan positif, une participation accrue des femmes à la population active pourrait constituer une mesure politique importante pour remédier aux effets de l'évolution démographique. Elle permettrait de compenser le déclin de la population en âge de travailler résultant du vieillissement de la population, et de pallier l'augmentation induite du taux de dépendance des personnes âgées. En Afrique du Sud, en Egypte et en Inde, par exemple, le ratio de dépendance économique serait réduit pratiquement de moitié si le taux d'activité des femmes augmentait à 90 pour cent de celui des hommes.

148. Le fardeau des responsabilités familiales reste une des causes profondes du faible nombre de femmes occupant un emploi salarié, même dans les pays développés. Le coût d'externalisation des travaux de ménage via l'embauche de personnel domestique, la garde des enfants et l'achat d'aliments préparés absorbe une part importante du revenu potentiel.

149. L'offre de services de garderie abordables est une condition importante pour augmenter le taux de participation des femmes à la population active, assurer l'égalité de rémunération et leur ouvrir des perspectives de carrière.

150. Les écarts de rémunération femmes-hommes persistent. Le graphique 1.16 présente la courbe de l'écart moyen de rémunération entre les femmes et les hommes entre 1999-2007 et 2008-2011, et illustre l'évolution de cet écart durant la crise pour tous les pays où ces données existent. Les données montrent qu'il s'est résorbé pendant les années de crise dans la plupart des pays, mais cela n'implique pas pour autant que la situation des femmes s'est améliorée car ce recul peut s'expliquer par une détérioration relative de la situation des hommes sur le marché du travail par rapport à celle des femmes. En 2009, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes s'est amenuisé en raison d'un recul salarial de ces derniers, dû à la baisse de leur nombre d'heures de travail ¹¹⁴.

¹¹⁰ BIT: *Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers: An information guide*, Genève, 2003; F. Laczko et E. Gozdzia: «Data and research on human trafficking: A global survey», *International Migration* (Genève, Organisation internationale pour les migrations, 2005, 43(1/2)).

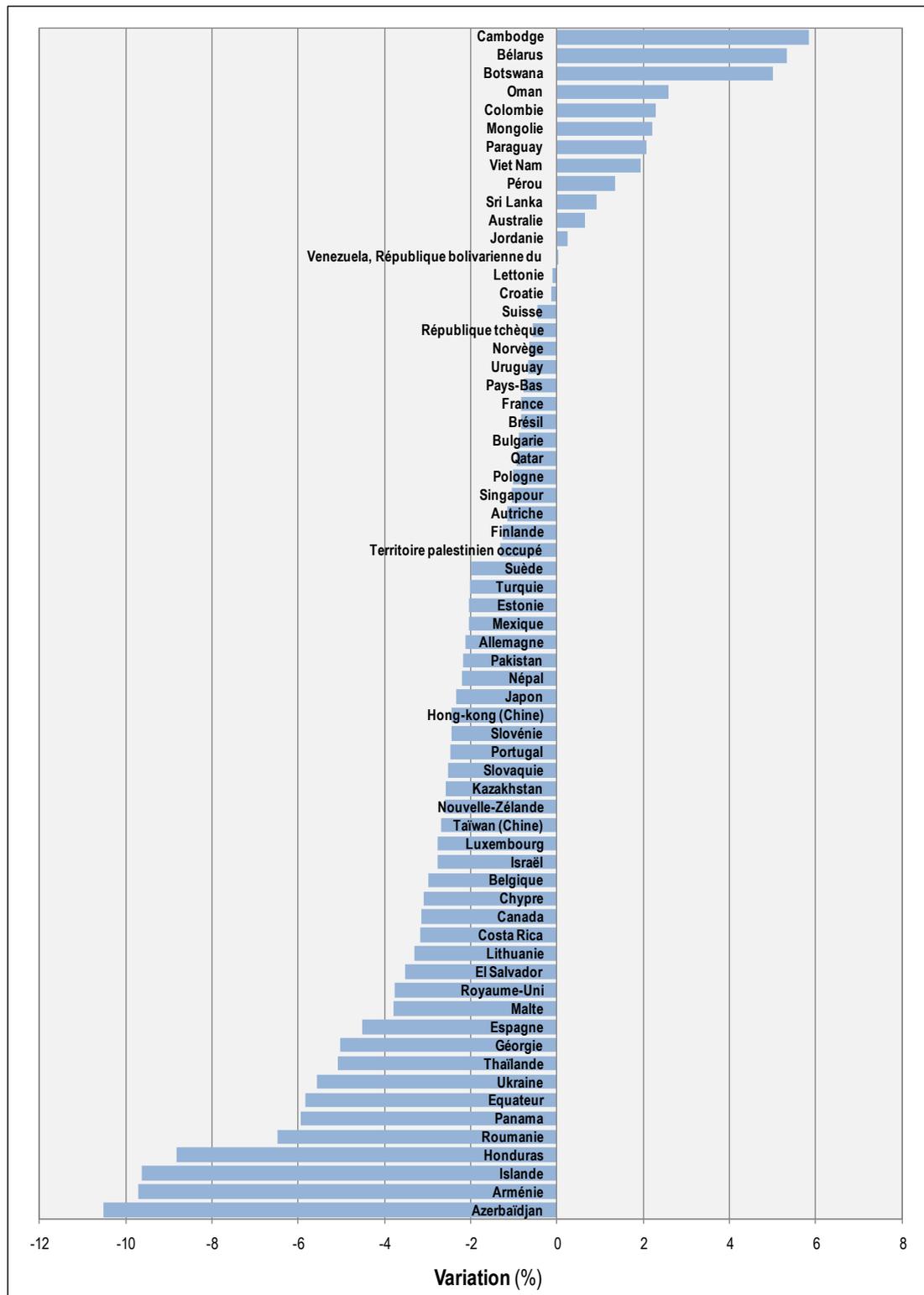
¹¹¹ Par exemple, à Sri Lanka, la migration de main-d'œuvre féminine a augmenté au cours de la dernière décennie, représentant près de la moitié du nombre total des départs de travailleurs migrants. En 2010, 86,36 pour cent des travailleuses migrantes travaillaient comme domestiques (N. Otobe: *Globalization, employment and gender in the open economy of Sri Lanka*, Employment Working Paper No. 138 (Genève, BIT, 2013)).

¹¹² BIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Genève, 2013).

¹¹³ BIT: *Emploi et protection sociale dans le nouveau contexte démographique*, op. cit.

¹¹⁴ S. Anspal, L. Kraut et T. Rõõm: *Sooline palgalõhe Eestis: empiirilise analuusi* [L'écart salarial entre les femmes et les hommes: Analyse empirique], Centre estonien de recherche appliquée, Centre d'études politiques, ministère des Affaires sociales, 2010.

Graphique 1.16. Variations de l'écart de rémunération entre 1999-2007 et 2008-2011



Source: BIT: Base de données mondiale sur les salaires.

151. Tous les pays devraient inscrire dans leur système juridique des règles intangibles sur l'égalité femmes-hommes: c'est là une exigence fondamentale, qui peut s'inspirer avec profit des normes de l'OIT en la matière.

152. La négociation collective contribue substantiellement à la promotion de l'égalité femmes-hommes. Les données existantes démontrent sans conteste qu'il existe une corrélation positive entre la négociation collective et un faible niveau d'inégalité des salaires en général, et notamment des écarts de rémunération moins marqués. En tout état de cause, l'impact positif de la négociation collective sur l'égalité femmes-hommes est d'autant plus fort que le taux de syndicalisation des travailleuses est élevé, et que ces dernières ont une voix au sein du mouvement syndical.

153. L'adoption et l'application d'un régime de salaire minimum contribuent particulièrement à la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.

154. Le travail à temps partiel et la flexibilité du travail peuvent aider les femmes à concilier travail et responsabilités familiales, pourvu que ces dispositifs soient adéquatement encadrés et protégés. S'ils ne le sont pas, les femmes en paient le prix – précarité accrue, prestations moins généreuses –, comme il est mentionné ci-dessus. En outre, l'offre de modalités de travail flexibles aux travailleurs des deux sexes favorise un partage plus équitable des responsabilités familiales. Par ailleurs, étant donné la vulnérabilité de nombreux emplois occupés par les femmes, il est crucial d'améliorer l'égalité d'accès des femmes à diverses ressources productives (services aux entreprises, prêts, technologie et marchés) afin de promouvoir et de soutenir le développement de leur esprit d'entreprise et de favoriser leur autonomie socio-économique.

155. Les inégalités persistantes entre les femmes et les hommes entravent le potentiel de croissance économique. Les politiques économiques et sociales, notamment en matière d'emploi, devront de plus en plus intégrer l'objectif de promotion active de l'égalité femmes-hommes. Les institutions et les politiques du marché du travail devraient faciliter la participation des femmes à la population active, tout en réduisant les inégalités salariales et en uniformisant les conditions d'emploi et les prestations sociales. Ces mesures doivent s'intégrer dans un ensemble plus large de politiques visant les causes profondes de l'inégalité femmes-hommes au travail: égalité d'accès à l'éducation, élimination de la discrimination et promotion de la répartition équitable des tâches ménagères. Toutes ces mesures font partie intégrante de l'«Initiative sur les femmes au travail», l'un des axes proposés par le Directeur général pour le Centenaire de l'OIT¹¹⁵.

1.2.5. Vers un développement durable respectueux de l'environnement

156. Plusieurs tendances à long terme relient directement l'environnement au monde du travail, comme cela fut discuté à la CIT en 2013. Avec une population mondiale qui devrait atteindre 9 milliards de personnes en 2050 et un doublement ou un triplement de la taille de l'économie mondiale, la pénurie de ressources aura un impact croissant sur les modes de production et l'emploi. Les effets du changement climatique, les catastrophes, la pollution, la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources naturelles nuisent profondément à la croissance économique, à l'emploi et au développement social.

157. La dégradation de l'environnement, l'épuisement des ressources et le changement climatique ont un impact considérable, notamment les dommages aux infrastructures et à l'agriculture, la pénurie croissante d'eau douce et les risques pour la santé humaine. Si elles ne bénéficient pas d'une protection active au moyen de politiques ciblées, les

¹¹⁵ BIT: *Vers le centenaire de l'OIT: Réalités, renouveau et engagement tripartite*, Rapport du Directeur général, Rapport I(A), Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève, 2013.

populations pauvres (en particulier en zones rurales) souffriront de manière disproportionnée, notamment à cause de l'augmentation du prix des terres, de l'eau et des denrées alimentaires, et d'une détérioration de leurs conditions de vie.

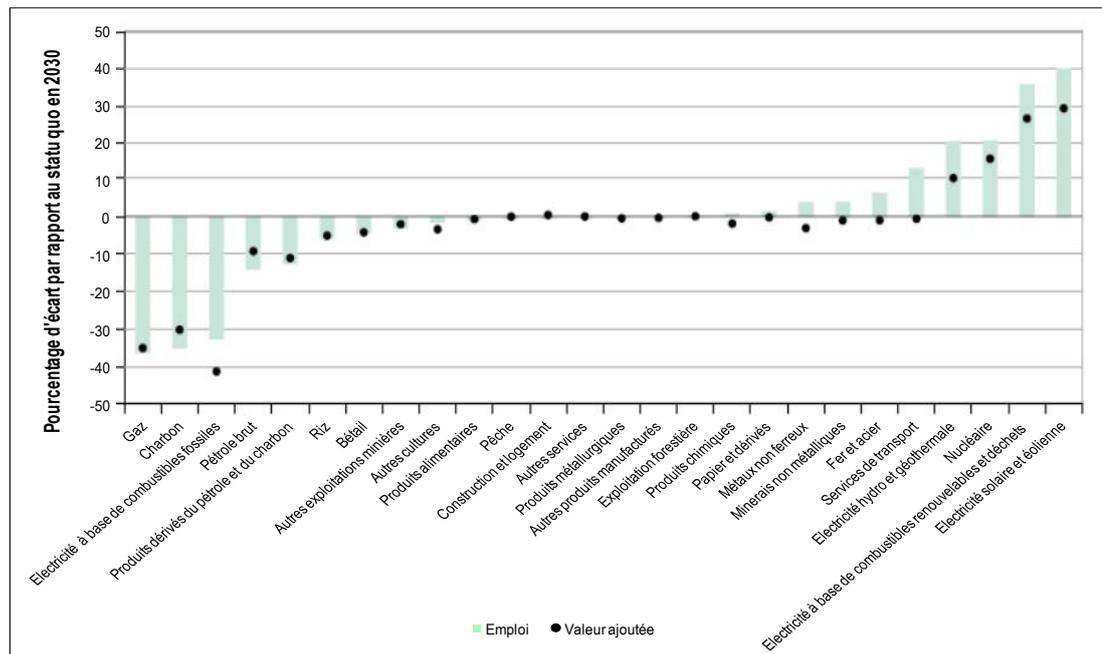
158. Les facteurs environnementaux, notamment le changement climatique, sont déjà un puissant moteur de migration et d'émigration. Le Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime que, en 2002, 24 millions de personnes dans le monde sont devenues réfugiées en raison d'inondations, de famines et d'autres facteurs liés à l'environnement, soit un nombre supérieur à celui de toutes les autres personnes déplacées, y compris celles qui fuyaient les conflits armés. Selon certaines prévisions, de 150 à 200 millions de personnes pourraient être déplacées de façon permanente au milieu du siècle en raison de la hausse du niveau des mers et de l'aggravation des inondations et des sécheresses. Inévitablement, les plus pauvres seront les plus exposés aux conséquences du changement climatique, dont les effets croissants pourraient réduire à néant les nombreuses avancées réalisées durant la dernière décennie en matière de réduction de la pauvreté.

159. Un sentiment d'urgence se développe au niveau mondial, y compris dans le secteur privé, quant à la nécessité de mettre en œuvre des stratégies d'emploi propices à un développement durable de l'environnement afin que tous bénéficient des avantages potentiels de politiques durables sur les plans économique, social et environnemental. L'économie «verte» aura naturellement de profondes répercussions structurelles, y compris pour l'emploi, qui diffèrent toutefois entre les pays ayant des niveaux de développement différents.

160. Un nombre croissant de pays, y compris la Chine, les Etats membres de l'Union européenne et les Etats-Unis, adoptent actuellement des politiques climatiques et des stratégies de croissance verte, qui accélèrent les investissements à faible empreinte de carbone et déplacent la demande vers des produits et services respectueux de l'environnement. En Europe, les technologies de l'information et de la communication (TIC) et la révolution du marché mondialisé ont provoqué une redistribution intersectorielle de 20 pour cent des emplois entre 1995 et 2005; on estime qu'une stratégie de développement à faible empreinte de carbone (objectif de 30 pour cent de réduction du dioxyde de carbone) aurait des effets sur moins de 1 pour cent des emplois d'ici à 2030 (voir graphique 1.17) ¹¹⁶.

¹¹⁶ J. Chateau, A. Saint-Martin et T. Manfredi: «Employment impacts of climate change mitigation policies in OECD: A general-equilibrium perspective», *OECD Environment Working Papers* No. 32, Paris, 2011.

Graphique 1.17. Changements dans la composition sectorielle de l'emploi liés à une politique ambitieuse d'atténuation des changements climatiques, pays de l'OCDE



Source: Chateau et coll., 2011 (voir note 116).

161. Toutefois, cette transition sera particulièrement coûteuse pour certaines industries, souvent confinées à des zones délimitées géographiquement (comme les mines de charbon). En outre, bien que les industries à plus forte empreinte de carbone représentent une part relativement faible de la main-d'œuvre totale, elles emploient un nombre assez important de travailleurs peu qualifiés.

162. Une conjugaison judicieuse de plusieurs politiques, sujet longuement débattu lors de la CIT en 2013, pourrait faciliter la transition structurelle vers des économies plus durables en limitant les pertes d'emplois, voire se traduire par des créations d'emplois et un processus de transition équitable¹¹⁷.

163. Le Directeur général du BIT a appelé de ses vœux une initiative verte pour «concrétiser la dimension du travail décent inhérente à la transition vers un modèle de développement durable à faible empreinte de carbone et faciliter la contribution tripartite à ce processus»¹¹⁸.

1.2.6. Inadéquation des compétences

164. Malgré les progrès considérables réalisés dans l'éducation, l'inadéquation des compétences demeure une préoccupation dans les pays industrialisés comme en développement. La surproduction et la pénurie de certaines qualifications se traduisent par une hausse du chômage qui, en retour, contribue à la déqualification des travailleurs et aggrave le décalage entre l'offre et la demande. Les pénuries de qualifications peuvent également retarder les mutations structurelles de l'économie dans les secteurs à forte productivité; réduire la productivité des entreprises en les contraignant à recruter des travailleurs sous-qualifiés ou à employer des technologies et des formes d'organisation

¹¹⁷ BIT: Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012; *Résolution concernant le développement durable, le travail décent et les emplois verts*, Conférence internationale du Travail, 102^e session, Genève, 2013.

¹¹⁸ BIT: *Vers le centenaire de l'OIT: Réalités, renouveau et engagement tripartite*, op. cit.

du travail obsolètes; et creuser les inégalités salariales en raison de la prime payée pour les qualifications recherchées.

165. Dans les pays développés et dans certains pays en développement, le problème de l'inadéquation des compétences se traduit généralement par un phénomène de «suréducation» ou de «surqualification», les années consacrées à l'éducation ou les niveaux de qualification excédant les exigences du marché du travail. Dans ces pays, le niveau de scolarité a constamment progressé durant les dernières décennies; dans l'UE, la proportion de personnes très qualifiées (diplôme d'études postsecondaires) passera à 37 pour cent en 2020 ¹¹⁹. La crise économique risque d'aggraver cette tendance à la surqualification, de nombreux jeunes choisissant de poursuivre leurs études en raison de la pénurie d'emplois.

166. Globalement, l'élévation des niveaux de scolarité a de nombreuses répercussions. Les jeunes faiblement qualifiés éprouvent des difficultés croissantes sur le marché du travail, tandis que le faible nombre d'emplois disponibles exacerbe la concurrence entre ceux qui possèdent un bon niveau d'instruction puisqu'on estime que l'offre de qualifications plus poussées devrait augmenter plus vite que la demande de travailleurs très qualifiés. En conséquence, les travailleurs seront peut-être plus enclins à accepter des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés ¹²⁰.

167. Bien que la surqualification puisse présenter certains atouts – emplois de meilleure qualité, accroissement de la productivité des entreprises –, l'inadéquation des qualifications entraîne une baisse du rendement de l'investissement dans l'éducation et la formation, tant pour les individus que pour l'économie en général. L'expérience montre que le phénomène de surqualification tend à perdurer au-delà des périodes de crise et entraîne souvent une baisse de productivité, les travailleurs développant un sentiment de frustration et de découragement professionnels en raison de l'obsolescence de leurs compétences sous-utilisées ¹²¹. En outre, les sociétés perdent les précieuses compétences de ces jeunes travailleurs et renoncent aux gains de productivité qu'elles auraient pu réaliser s'ils avaient été employés à leur juste niveau de qualification ¹²².

168. Le phénomène de surqualification peut aussi conduire à des pénuries dans certains secteurs moins exigeants quant au niveau de compétence et de qualification professionnelles ¹²³. Avérée dans les pays avancés, cette tendance s'est également manifestée plus récemment dans les pays en développement; elle devrait se maintenir, avec une pénurie attendue de 45 millions de travailleurs qualifiés dans les secteurs secondaire et tertiaire à haute intensité de main-d'œuvre, dans les seuls pays en développement, d'ici à 2020 ¹²⁴. En outre, si l'offre de personnes très qualifiées peut paraître surabondante, la pénurie persiste à l'échelon mondial pour certaines qualifications exigées dans les secteurs de la connaissance et de l'innovation: ingénieurs, scientifiques et médecins.

¹¹⁹ Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop): *Future skills supply and demand in Europe: Forecast 2012*, rapport de recherche n° 26 (Luxembourg, 2012).

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Cedefop: *The skill matching challenge: Analysing skill mismatch and policy implications* (Luxembourg, 2010).

¹²² BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2013: Une génération menacée* (Genève, 2013). La moitié des jeunes ne sont pas sûrs que leur diplôme postsecondaire ait amélioré leurs chances de trouver un emploi. Voir McKinsey: *Education to employment: Designing a system that works* (2012).

¹²³ ManpowerGroup: *Talent shortage survey: Research results* (Milwaukee, 2013); Cedefop: *Future skills supply and demand in Europe: Forecast 2012*, *op. cit.*

¹²⁴ McKinsey: *The world at work: Jobs, pay and skills for 3.5 billion people* (2012).

169. Dans les pays en développement, le problème tient plus souvent aux faibles niveaux d'instruction ou de qualification. Au Malawi, par exemple, 82 pour cent des jeunes occupent un emploi exigeant un niveau d'éducation supérieur à celui qu'ils possèdent; les chiffres correspondant au Cambodge et au Togo sont de 56 et 55 pour cent, respectivement. Le niveau d'instruction insuffisant dans les pays à faible revenu se traduit par de faibles gains de productivité et un potentiel limité de diversification économique. La sous-qualification génère également une plus grande insatisfaction au travail chez les jeunes par rapport à leurs homologues surqualifiés ¹²⁵.

170. Les processus de mutation technologique axée sur les compétences, décrits ci-dessus, ainsi que les transferts de technologie vers les pays en développement, accroissent la demande pour les professions exigeant généralement moins de compétences manuelles d'exécution et de plus en plus de compétences cognitives flexibles et d'aptitudes à la polyvalence, et ce même dans les professions traditionnelles.

171. Le phénomène du chômage élevé parmi les personnes instruites se répand de plus en plus dans les pays en développement, ce qui affecte le retour sur investissement dans l'éducation et entraîne un gaspillage du capital humain qui pourrait être affecté à l'emploi productif. En Afrique du Nord, le taux de chômage des personnes ayant un niveau d'éducation postsecondaire est parmi les plus élevés au monde, soit, en 2010, 21,4 pour cent en Algérie, 18,9 pour cent en Egypte et 17,4 pour cent au Maroc. En Algérie et en Egypte, ces taux sont plus élevés que pour les personnes ayant seulement un niveau d'enseignement primaire ou secondaire ¹²⁶. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce décalage: faible création d'emplois de qualité dans le secteur privé formel; importance de l'économie informelle; préférence des diplômés pour des emplois de bonne qualité offrant une meilleure sécurité d'emploi (généralement dans le secteur public).

172. La coexistence paradoxale des pénuries de main-d'œuvre et du chômage tend à perdurer. La demande reste soutenue non seulement pour les professions exigeant des études supérieures, mais aussi pour les techniciens, les opérateurs et les travailleurs, à savoir les personnes qui ont fait des études ou suivi une formation technique ou professionnelle ¹²⁷. Selon certaines enquêtes récemment menées à l'échelle mondiale, 35 à 40 pour cent des employeurs interrogés éprouvent des difficultés à pourvoir les postes vacants en raison de la pénurie de qualifications, soit le plus fort pourcentage d'employeurs exprimant ce type de préoccupation depuis 2007 ¹²⁸.

173. Ces déséquilibres ont des causes multiples: défaillances diverses du marché liées à l'asymétrie de l'information sur l'offre et la demande de travail; rigidités salariales; mobilité géographique limitée; coûts de la formation; frais de déménagement; et choix personnels de carrière ou de niveau de salaire. Les politiques publiques contribuent également à l'inadéquation des compétences dans la mesure où certaines politiques industrielles ou d'investissement peuvent générer une demande soudaine pour certaines qualifications peu répandues. La qualité de l'éducation et de la formation jouant également un rôle crucial à cet égard, il conviendrait de mettre en place de toute urgence des mécanismes de contrôle de la qualité, tant pour la formation professionnelle que pour l'enseignement général.

¹²⁵ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2013: Une génération menacée*, op. cit.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2013: Emplois*, op. cit.

¹²⁸ Manpower Group: *Talent shortage survey: Research results*, op. cit.; McKinsey: *Education to employment: Designing a system that works*, op. cit.

174. Cependant, la pénurie de qualifications au sein de la population active n'explique pas toutes les difficultés de recrutement, dont beaucoup sont dues à d'autres facteurs: mauvaises conditions de travail, bas salaires, emplois «sales», horaires de travail peu attrayants, lieux de travail en zone éloignée, emplois peu prestigieux, etc. Bien que ces facteurs ne soient pas nécessairement liés à l'inadéquation des compétences, ils incitent souvent les travailleurs qualifiés à postuler chez des concurrents, dans d'autres zones géographiques, secteurs ou pays. Ainsi, plus de 70 pour cent des ressortissants d'Haïti, de la Jamaïque et de la Trinité-et-Tobago possédant un niveau d'enseignement supérieur résident à l'étranger ¹²⁹. Il est donc essentiel d'attirer les recrues en améliorant les conditions de travail et l'attractivité des emplois et en proposant des mesures efficaces de recyclage et de perfectionnement professionnels.

175. Le pseudo-adage «bas salaires/qualifications limitées/faible productivité» est l'exemple même d'une équation qui ne favorise pas la croissance, le développement et la création d'emplois décents en plus grand nombre. Les stratégies commerciales de bas de gamme, fondées sur de faibles coûts de production, freinent l'acquisition des compétences ou leur offre en ce qui concerne le secteur privé. Il conviendrait plutôt de privilégier les stratégies sectorielles ou les politiques publiques qui incitent les entreprises à s'orienter vers des activités très qualifiées, à réaliser des gains de productivité et à gravir des échelons dans les chaînes de valeur.

176. Plusieurs types de mesures réactives permettent de pallier le déséquilibre entre les emplois et les qualifications: améliorer l'information sur l'offre et la demande du marché du travail; assouplir les systèmes de formation et mieux les adapter aux besoins du marché du travail; optimiser les méthodes de placement des services publics de l'emploi; et prévoir des mécanismes adéquats de recyclage.

177. Les mesures préventives comprennent l'anticipation des besoins futurs de compétences afin de fournir aux décideurs les informations nécessaires à la mise en place de politiques de formation et de dispenser des conseils d'orientation professionnelle personnalisés. Les choix éducatifs opérés aujourd'hui doivent être fondés sur la demande de qualifications de demain ¹³⁰. Le décalage chronologique entre une prise de décision et sa mise en œuvre pose problème à cet égard: la conception des programmes éducatifs suppose du temps, et la mise en place de l'offre est parfois lente, notamment en ce qui concerne l'évolution de la demande de qualifications. Il faut donc fournir en temps utile de l'information sur la demande – actuelle et future – de qualifications et planifier les politiques et mesures coordonnées pour ce faire. Les services publics de l'emploi jouent ici un rôle central en contribuant à diffuser une information plus fiable et équilibrée sur le marché du travail.

178. L'identification précise des raisons de l'inadéquation des compétences dans les différents secteurs et des mesures pour y remédier devrait constituer une priorité politique. Les stratégies idoines de développement des qualifications professionnelles devraient faire partie intégrante des politiques nationales et sectorielles de l'emploi, ainsi que des politiques commerciales, d'investissement et d'adaptation technologique. Les partenariats public-privé et les mécanismes de dialogue social devraient être intégrés aux systèmes d'éducation et de formation pour faciliter leur adaptation aux exigences fluctuantes du marché du travail.

¹²⁹ Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2013: Emplois*, op. cit.

¹³⁰ BIT: *Skills mismatch: Why does it occur and how to avoid it?*, Skills for Employment Policy Brief (Genève, à paraître).

Chapitre 2

Mesures prises pour promouvoir le plein emploi, décent, productif et librement choisi

179. Ce chapitre présente une analyse succincte des mesures prises, notamment par le Bureau, pour donner suite aux recommandations adoptées en 2010 par la CIT¹ lors de la discussion récurrente sur l'emploi, ainsi qu'à la résolution de 2012 «La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action»². Etant donné que le présent rapport doit être concis et que de nombreux programmes et politiques influent sur les résultats obtenus en matière d'emploi, force était de se montrer sélectif dans les actions mentionnées et les exemples donnés.

2.1. Politiques nationales de l'emploi

180. La convention (n° 122) de l'OIT sur la politique de l'emploi, 1964, l'une des quatre conventions de gouvernance en vertu de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, invite chaque Etat Membre ayant ratifié cet instrument à formuler expressément sa politique de l'emploi; aux termes de cette convention, la politique de l'emploi doit constituer un objectif macroéconomique essentiel dans l'ensemble des politiques nationales³ et faire l'objet de consultations tripartites. Dans ses conclusions, la Conférence internationale du Travail de 2010 a réaffirmé l'importance du soutien du Bureau pour l'élaboration et l'adoption des politiques nationales de l'emploi (PNE)⁴.

181. Suite à la crise, de nombreux pays ont entamé un processus d'élaboration de PNE, renforcé la dimension emploi dans leurs plans nationaux de développement (PND) – voire ces deux actions parallèlement –, souvent avec l'appui du BIT. Depuis 2010, ce dernier a aidé pas moins de 60 pays à examiner et formuler leur politique de l'emploi.

182. En 2011, le Département des politiques de l'emploi a constitué une base de données (EmPol Gateway) en réponse aux demandes des mandants, qui souhaitaient disposer d'informations comparatives actualisées sur les politiques de l'emploi. L'examen des données concernant 63 pays démontre des similitudes entre les pays qui

¹ BIT: Résolution et conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi, Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010.

² BIT: *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, résolution et conclusions de la 101^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_187079.pdf.

³ http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122

⁴ BIT: *Des politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable*, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010, http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/WCMS_140780/lang--fr/index.htm.

ont adopté une politique nationale de l'emploi et fait ressortir des différences intéressantes qui reflètent les divers contextes régionaux et nationaux.

183. En Afrique subsaharienne, de très nombreux pays ont mis en place une PNE globale. La deuxième génération des stratégies de réduction de la pauvreté⁵ met de plus en plus l'accent sur l'importance de la création d'emplois productifs comme facteur essentiel de croissance et de réduction durable de la pauvreté.

184. En Afrique du Nord, le Maroc et la Tunisie ont élaboré une PNE dès 2010, délaissant les politiques actives du marché du travail – de portée limitée parce qu'elles ciblaient les jeunes diplômés – pour adopter une politique plus globale visant les défis multidimensionnels de l'emploi que connaît la région.

185. En Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et dans la CEI, plusieurs pays ont adopté une politique nationale de l'emploi mettant l'accent sur plusieurs aspects: promotion des programmes actifs du marché du travail (visant notamment les jeunes); renforcement des services de l'emploi; amélioration de la gouvernance et du fonctionnement du marché du travail; renforcement de la protection sociale pour les chômeurs; mise en valeur du capital humain; et accompagnement actif des travailleurs âgés. Les pays qui envisagent d'adhérer à l'UE doivent au préalable élaborer une politique de l'emploi conforme à la Stratégie de l'emploi et au modèle social de l'Union.

186. De nombreux pays d'Asie ont préféré inscrire les objectifs en matière d'emploi dans leur plan national de développement plutôt que de formuler expressément une politique de l'emploi. Cette tendance s'infléchit actuellement, plusieurs d'entre eux ayant commencé à élaborer formellement une politique de l'emploi (Cambodge, Mongolie), ou adopté des instruments en cette matière (République de Corée, Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Sri Lanka, Viet Nam).

187. En Amérique latine, les défis de l'emploi des jeunes sont le plus souvent traités dans le cadre de plans d'action dédiés. Certains pays de la région (tels l'Argentine et le Brésil) ont également opté pour une approche globale de l'économie informelle afin d'assurer la transition vers l'emploi formel.

188. Dans ses conclusions de 2010, la CIT a également souligné l'importance de fixer des objectifs précis tant pour la quantité d'emplois que leur qualité. La moitié des PNE répertoriées dans la base de données mentionnent des objectifs en la matière, mais il s'agit le plus souvent de mesures quantitatives – le nombre d'emplois créés, l'emploi des jeunes, ou les deux. Dans quelques cas cependant, la politique fixe également des objectifs concernant l'amélioration de la qualité de l'emploi au moyen d'indicateurs tels que le sous-emploi ou la pauvreté au travail.

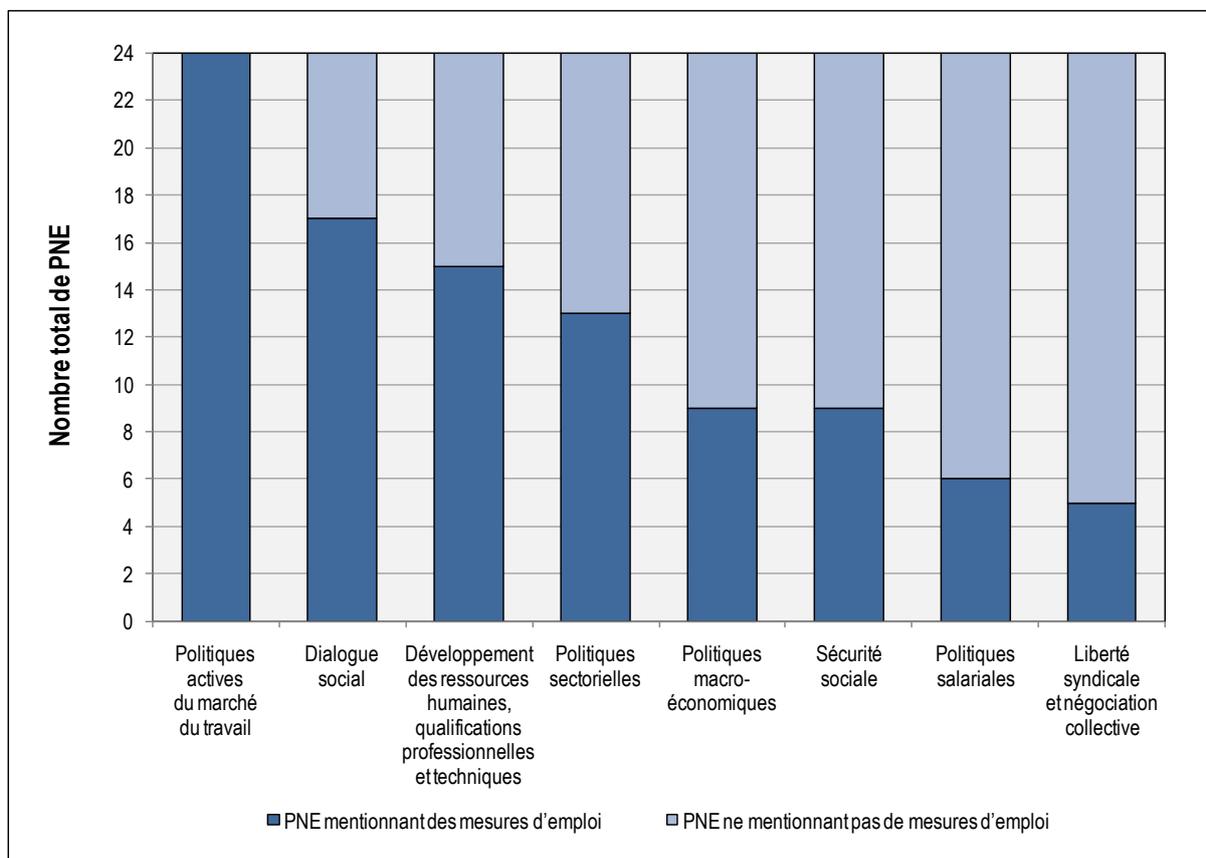
189. Les politiques actives du marché du travail, le développement des compétences et les mesures spéciales pour l'emploi des jeunes figurent en bonne place dans la plupart des politiques nationales de l'emploi.

190. Les politiques attachent plus d'importance qu'auparavant au potentiel de création d'emplois des secteurs productifs. Les liens entre l'emploi et les politiques macroéconomiques sont mieux explicités dans environ un tiers des PNE analysées, et

⁵ Le FMI et la Banque mondiale ont lancé en 1999 des stratégies de réduction de la pauvreté, qu'ils considèrent comme une condition préalable à l'allègement de la dette multilatérale dans le cadre du programme dit «Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative». Ces stratégies sont maintenant le cadre convenu pour les prêts consentis par les institutions financières internationales à de nombreux pays à faible revenu et définissent les paramètres de base des plans-cadres orientant les politiques de développement dans ces pays. A ce jour, près de 70 pays ont intégré une stratégie de réduction de la pauvreté dans leur plan quinquennal de développement.

plus de la moitié d'entre elles mentionnent expressément le dialogue social (voir graphique 2.1).

Graphique 2.1. Thèmes politiques traités dans 24 PNE (échantillon), 2005-2012



Note: Pays compris dans l'échantillon: Bénin, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cameroun, Chine, République de Corée, Côte d'Ivoire, Espagne, Ghana, Honduras, Iraq, Jordanie, Libéria, Madagascar, République de Moldova, Mozambique, Népal, Ouganda, Fédération de Russie, Sénégal, Serbie, Seychelles, Sri Lanka et République-Unie de Tanzanie. Ces pays ont été choisis en fonction de la qualité des informations disponibles. Un plus grand nombre de pays sera couvert à l'avenir. Il importe de noter que l'information analysée est fondée sur les PNE et les PND, à l'exclusion de tout autre instrument de politique.

Source: BIT: EmPol Gateway, 2013.

191. Seules quelques PNE font état des conditions d'emploi et de l'administration du travail. Moins de la moitié d'entre elles mentionnent la politique salariale, la liberté syndicale, la négociation collective ou la protection sociale.

192. Le lien entre l'emploi et la protection sociale est traité dans certaines PNE (par exemple, Libéria⁶ et Sri Lanka⁷). Le projet conjoint BIT-UE «Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi» a permis d'élaborer des produits de haute qualité (méthodes de conception d'une protection sociale intégrée) et des projets pilotes de politique globale de l'emploi pour trois pays à faible revenu: Burkina Faso, Cambodge et Honduras⁸.

⁶ Libéria: *National Employment Policy – Action Plan (2013–2017)*, ministère du Travail, 2013.

⁷ Sri Lanka: *The National Human Resources and Employment Policy for Sri Lanka*, Secretariat for Senior Ministers, Colombo, 2012, <http://www.nhrep.gov.lk>.

⁸ Pour plus de détails, voir <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectSpePage.do?pid=1175>.

193. Les données existantes démontrent que les objectifs et les stratégies d'emploi sont mieux énoncés dans les PND élaborés récemment – souvent grâce aux conseils du BIT. Seize des 24 PND examinés placent l'emploi au cœur de leurs objectifs globaux ou stratégiques; 13 comportent un chapitre ou une section spécifique sur l'emploi, et certains pays les inscrivent dans le titre même de leur PND, par exemple le Cameroun (Stratégie de croissance et de l'emploi) ou le Togo (Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi).

194. Les partenaires sociaux sont de plus en plus souvent mentionnés – quoique pas encore systématiquement – dans les instruments concernant l'élaboration et la mise en œuvre des PND. L'expérience montre que leur participation améliore le processus de planification des politiques de l'emploi⁹.

195. Durant l'exercice budgétaire 2012-13, 63 pays ont demandé au BIT de les aider à élaborer une politique nationale de l'emploi. Le Bureau offre des conseils techniques aux mandants (renforcement des capacités, facilitation du dialogue social, outils stratégiques personnalisés) dans le cadre d'une approche politique cyclique définie (voir tableau 2.1). Ce travail est assuré et suivi par l'équipe des politiques de l'emploi mondial du BIT, qui a des membres sur le terrain et au siège.

Tableau 2.1. Soutien du BIT à la formulation des politiques nationales de l'emploi

Etape de la PNE	Domaines d'intervention du BIT
Diagnostic	Identification des problèmes (y compris les contraintes et les options), basée sur une analyse approfondie de la situation du pays, un examen des institutions et de larges consultations avec toutes les parties prenantes.
Formulation	Formulation des objectifs et des résultats en matière d'emploi; identification des interventions en matière de politiques; rédaction de l'instrument de politique; facilitation du dialogue social.
Validation/adoption/communication	Renforcement des capacités des partenaires tripartites; recherche d'un consensus sur la PNE au moyen de discussions tripartites et interministérielles; rédaction des textes juridiques permettant l'adoption de la PNE, son intégration dans le PND, ou les deux; communication sur la PNE avec les praticiens et le public.
Programmation/budgétisation	Aide à la formulation des plans d'action nationaux et régionaux et à leur articulation avec le budget et les politiques budgétaires.
Mise en œuvre/suivi	Soutien à la mise en œuvre; suivi et mécanismes de coordination; renforcement des capacités et des institutions.
Evaluation	Evaluation de l'impact de la PNE.

196. Le processus d'élaboration des politiques de l'emploi doit faire appel à tous les acteurs concernés, y compris les divers ministères et la banque centrale du pays. Le BIT peut jouer un rôle de facilitateur à cet égard, notamment en veillant à la continuité du dialogue social tout au long du processus et en fournissant un support technique aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs afin qu'ils y participent activement (voir, par exemple, le cas de Sri Lanka, encadré 2.1).

⁹ BIT: *Social partners and their engagement in National Development Plans: Lessons learnt from a decade of implementation of poverty reduction strategies* (Genève, 2011).

Encadré 2.1
Politique globale nationale de Sri Lanka
en matière de ressources humaines et d'emploi

Après trois décennies de conflit, le gouvernement sri-lankais a adopté en 2012 une Politique nationale en matière de ressources humaines et d'emploi sous les auspices de la Présidence. L'instrument politique a été élaboré sur la base d'une série de consultations nationales et régionales entre les partenaires sociaux et les parties prenantes, avec l'assistance technique du BIT. Le gouvernement a mis en place des mécanismes pour coordonner la mise en œuvre de la politique, dont un comité de pilotage national présidé par le ministre d'Etat des Ressources humaines, qui supervise cinq sous-comités chargés du suivi des cinq piliers de la politique. Les principaux défis en matière d'emploi sont traités dans ce cadre politique global, y compris: la politique macroéconomique; les compétences professionnelles et l'employabilité; les stratégies sectorielles de développement; le développement des PME; l'emploi informel; les salaires; la protection sociale; et le dialogue social.

Le gouvernement a également adopté en 2013 un plan de mise en œuvre de cette politique qui en assure la cohérence et la coordination, conformément à son plan décennal de développement. Il a établi des mécanismes de coordination et de facilitation dans toutes les agences chargées de l'exécution de la politique, conçu un mécanisme de suivi et d'évaluation et lancé une stratégie de mobilisation des ressources.

197. Certaines idées maîtresses ressortent d'une analyse systématique, menée depuis 2010¹⁰, sur les institutions tripartites efficaces au niveau national et leur contribution à la formulation des politiques de l'emploi:

- Il n'existe pas de modèle universel pour l'organisation du dialogue social sur la politique de l'emploi: tout dépend du contexte.
- Une politique de l'emploi bien pensée suppose un dialogue social efficace, appuyé par des institutions adéquatement financées, inscrit dans un cadre juridique solide et pleinement utilisé dans la pratique.
- Les mécanismes consultatifs multipartites sur les questions liées à l'emploi se limitent trop souvent aux structures tripartites traditionnelles. Il conviendrait d'ouvrir les consultations aux ministères de l'économie et des finances et à d'autres groupes, comme les petites entreprises de l'économie informelle, ainsi qu'aux associations de jeunes et d'agriculteurs.
- La volonté politique du gouvernement d'associer les partenaires sociaux (de la phase préparatoire de la PNE jusqu'aux étapes du suivi et de l'évaluation) est un facteur clé de réussite.
- La participation des partenaires sociaux à la formulation des politiques de l'emploi s'est généralement améliorée. Cependant, tous n'ont pas les mêmes capacités et possibilités d'y apporter une contribution régulière et constructive.
- Les partenaires sociaux à tous les niveaux (entreprise, niveaux local, sectoriel et national) doivent être forts, compétents et proactifs et regrouper de nombreux adhérents.
- L'administration du travail doit être active et disposer d'un financement solide.

¹⁰ *Ibid.*; BIT: *Towards more inclusive employment policy making: Process and role of stakeholders in Indonesia, Nicaragua, Moldova and Uganda* (Genève, 2012).

198. Le Département des politiques de l'emploi et celui de la gouvernance et du tripartisme ont élaboré conjointement depuis 2011 un programme de renforcement des capacités. Un module du cours dispensé annuellement au Centre de Turin sur la politique de l'emploi est consacré au dialogue social sur l'emploi. Trois autres guides traitent également de cette importante question: *Guide pour la formulation des politiques de l'emploi* (2012); *National tripartite social dialogue: An ILO guide for improved performance* (2013); et *National employment policies: A guide for workers' organizations* (à paraître).

199. Des notes d'orientation et des manuels de politiques spécialisés ont été rédigés en collaboration avec les Bureaux des activités pour les travailleurs (ACTRAV) et pour les employeurs (ACT/EMP). Des séminaires de formation et de renforcement des capacités sont tenus conjointement sur de nombreux sujets liés au travail, aux niveaux régional, national et international.

200. Les encadrés 2.2 et 2.3 donnent d'autres exemples d'action coordonnée sur les politiques de l'emploi dans les différents pays; l'encadré 2.4 décrit deux projets réussis de coopération technique sur les politiques de l'emploi.

Encadré 2.2
Approche sectorielle de la politique de l'emploi:
El Salvador

Désireux de corriger les déséquilibres et les inégalités socio-économiques de la décennie précédente et suivant en cela les directives du Président, le gouvernement d'El Salvador a élaboré en 2010 son premier programme national fondé sur le Pacte mondial pour l'emploi, ce qui lui a permis d'accomplir des progrès substantiels au moyen de consultations tripartites et d'inscrire la promotion de l'emploi en bonne place sur l'agenda politique.

Des assises tripartites, tenues en juin 2011, ont permis d'adopter les priorités en matière d'emploi. Les pouvoirs publics ont opté pour une approche sectorielle de la promotion de l'emploi et organisé à l'intention des organisations de travailleurs et d'employeurs des ateliers intrasectoriels sur les priorités politiques en cette matière. Ces instances de dialogue ont permis aux travailleurs et aux employeurs de chaque secteur d'activité d'identifier leurs principales priorités. En 2013, en partenariat avec le Département des politiques de l'emploi du BIT, le ministère de l'Économie et la Banque centrale sont convenus d'accorder plus d'importance au volet emploi dans leur dispositif de comptabilité sociale¹. Parallèlement, le ministère des Travaux publics a validé et mis en œuvre une méthodologie permettant d'évaluer le nombre d'emplois créés grâce aux dépenses et aux investissements publics.

Dans le cadre de la Politique de diversification et de transformation productives récemment approuvée, un dialogue s'est tenu dans six secteurs d'activité économique essentiels pour la croissance économique et la création d'emplois: plastique, textile, électronique, aéronautique, services aux entreprises et produits pharmaceutiques². La formulation du plan de mise en œuvre et l'institutionnalisation du dialogue sectoriel (basés sur un plan de travail et une stratégie de suivi et d'évaluation) garantissent que les mesures axées sur l'emploi figurent en bonne place dans la politique.

¹ Des séances de formation sur les multiplicateurs d'emploi et les secteurs créateurs d'emplois ont été organisées à l'intention des partenaires de l'OIT, des instituts de recherche, des institutions publiques et des universités. ² Plus de 115 représentants des employeurs ont rencontré les institutions publiques lors de huit ateliers sur la Politique de diversification et de transformation productives afin de s'assurer que les objectifs d'emploi étaient intégrés à la politique.

Encadré 2.3

Privilégier l'emploi dans le plan de développement national: la Fédération de Russie

Le Président de la Fédération de Russie a désigné la création d'emplois et les gains de productivité comme principaux indicateurs du développement socio-économique du pays. La création d'emplois et leur modernisation, privilégiant une économie fondée sur l'innovation, sont un élément clé de la politique nationale, ce que reflète le Programme de promotion de l'emploi approuvé par le gouvernement le 22 novembre 2012. Cet instrument de politique globale fixe trois objectifs: éviter les distorsions sur le marché du travail; attirer des travailleurs étrangers pour combler la demande du marché du travail; promouvoir le développement des qualifications, la sécurité et la santé au travail, et la protection des droits des travailleurs. Les objectifs du programme sont à la fois quantitatifs (taux de chômage) et qualitatifs (pourcentage de travailleurs dont les conditions de travail doivent être améliorées).

Le programme a été élaboré avec l'appui technique du BIT¹, en consultation avec les partenaires sociaux.

¹ Notamment: examen des politiques sur l'emploi des jeunes et sur les principaux vecteurs de l'emploi informel; traduction en russe et diffusion du *Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi* du BIT; participation des mandants tripartites de l'OIT au cours sur les politiques de l'emploi au Centre international de formation de l'OIT; facilitation des consultations tripartites sur les grands thèmes de la politique nationale de l'emploi.

Encadré 2.4

Coopération technique au soutien des politiques de l'emploi

1. Le projet APERP (Appui à la promotion de l'emploi et à la réduction de la pauvreté), financé par la France, fait suite au Sommet extraordinaire des chefs d'Etat africains, tenu à Ouagadougou en 2004, et aux recommandations du Pacte mondial pour l'emploi (2009).

Ce projet aide certains pays africains francophones à élaborer une PNE et des plans d'action globaux et intégrés, en leur apportant un soutien à chaque étape du cycle politique, du diagnostic jusqu'à la mise en œuvre et à la budgétisation, y compris le suivi.

Il prévoit un soutien spécifique et approfondi aux services publics de l'emploi – éléments clés dans la mise en œuvre de ces politiques.

2. En 2012-13, un projet conjoint BIT/Agence suédoise du développement international a permis de fournir un appui substantiel aux mandants dans dix pays (Cambodge, Comores, El Salvador, Kirghizistan, Lesotho, Libéria, Malawi, Mozambique, Oman et Sri Lanka) pour les aider à formuler une politique globale de l'emploi conforme aux priorités fixées dans le PND.

Ce soutien était adapté aux besoins et demandes de chaque pays et comprenait notamment: a) la recherche et le développement de connaissances permettant la formulation de politiques de l'emploi; b) le dialogue et les actions de sensibilisation concernant ces politiques; et c) le renforcement de la capacité des mandants à participer à la formulation des politiques de l'emploi. Parallèlement, le projet a permis la mise au point d'autres produits d'application plus générale puisqu'il existe manifestement des liens entre la conception des outils de formulation des politiques et les activités consultatives en cette matière. Les actions menées au niveau des pays alimentent le développement de produits d'application générale et, inversement, les outils et le matériel de formation conçus à des fins générales trouvent application au niveau national.

201. Depuis 2011, le Département des politiques de l'emploi du BIT, en collaboration avec le Centre international de formation de Turin, dispense un cours annuel de formation de deux semaines sur les politiques de l'emploi qui s'adresse aux fonctionnaires des ministères de l'emploi et des finances ainsi qu'aux partenaires

sociaux associés à la conception et à la mise en œuvre de ces politiques. Plus de 140 personnes y ont participé entre 2011 et 2013, soit un quart chacun de représentants des employeurs et des travailleurs et, pour moitié, des représentants gouvernementaux (notamment les ministères du travail, des finances et de la planification). Les cours sous-régionaux¹¹ et nationaux¹², organisés à la demande expresse des Etats Membres, contribuent grandement à l'élaboration des politiques au niveau national.

202. Le *Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi*, publié en 2012 et traduit en plusieurs langues, est très demandé et appliqué au niveau national. Une version adaptée aux organisations syndicales, qui fait l'objet de consultations avec les travailleurs, est en cours de rédaction. D'autres manuels existent, notamment un guide sur l'élaboration des outils de programmation budgétaire pour renforcer l'intégration du volet emploi dans les politiques et les budgets publics nationaux. Le BIT a également consacré des efforts considérables à la conception d'initiatives et d'outils permettant de mieux colliger et analyser les informations sur le marché du travail et de formuler ainsi des politiques fondées sur des données solides.

203. Une fois les politiques adoptées, le BIT apporte son soutien à l'élaboration des plans d'action. De tels plans ont déjà été mis en œuvre au Libéria, au Malawi, en Namibie, à Sri Lanka, au Togo et dans le cadre de la *Southern African Development Community*; d'autres sont en cours d'élaboration, notamment au Botswana et en Ouganda. Le BIT offre également des conseils techniques individualisés sur les méthodes d'intégration du volet emploi dans le processus budgétaire.

204. Le gouvernement de la République de Corée a financé un projet de recherche intitulé «Analyse comparative des mécanismes de mise en œuvre des politiques de l'emploi», qui a permis d'étudier la situation dans sept pays (Afrique du Sud, Argentine, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Burkina Faso, Chine et République de Corée) et dans l'Union européenne (avec un accent particulier sur l'Allemagne et le Royaume-Uni) afin d'examiner l'efficacité des mécanismes de coordination et de mise en œuvre des politiques nationales de l'emploi. Un guide fondé sur les résultats constatés sera publié en 2014.

205. Les études par pays, l'analyse des politiques, les conférences et les publications savantes contribuent à l'action du BIT pour le renforcement du volet emploi dans les stratégies de développement et à la formulation de politiques nationales de l'emploi viables.

206. En 2012, le Bureau a commandité une évaluation indépendante de sa stratégie globale et de l'appui apporté de 2006 à 2011 aux Etats Membres pour améliorer leurs politiques en matière d'emploi productif, de travail décent et de soutien du revenu. Selon les résultats de cette évaluation, présentés à la 316^e session du Conseil d'administration, le BIT a gagné en visibilité internationale et s'est assuré un solide leadership en matière de politiques de l'emploi grâce à son large éventail de compétences techniques qui lui permettent d'offrir outils et services, ainsi qu'à ses réseaux et partenariats tripartites au niveau national. Le rapport conclut que le BIT a démontré sa fiabilité dans la réalisation de son programme de travail, atteint ses objectifs de performance et réussi à adapter sa démarche aux contraintes de la crise financière et économique internationale. Selon le rapport, le BIT pourrait encore améliorer l'efficacité, l'impact et la durabilité de sa

¹¹ Atelier sur les politiques actives du marché du travail (PAMT) en Algérie, Mauritanie, Maroc et Tunisie, Rabat, 10-13 juillet 2012, et Cours sur les politiques nationales de l'emploi pour les pays africains francophones, Dakar, 15-29 avril 2013.

¹² Rabat, 5-6 fév. 2013; Maputo, mars 2013; et Fidji, nov. 2012.

stratégie en élaborant une méthodologie permettant, à long terme, d'aider les pays tout au long du cycle des politiques de l'emploi ¹³. Le rapport formule certaines recommandations, notamment: renforcer le fonds de connaissances grâce à la recherche et aux analyses; promouvoir des dispositifs institutionnels efficaces, susceptibles d'orienter la mise en œuvre des politiques nationales de l'emploi; répondre aux besoins spécifiques de capacité des mandants; promouvoir l'intégration du volet emploi dans les budgets nationaux; et établir des partenariats durables avec les autres acteurs incontournables sur le plan international.

Améliorer les méthodes d'examen des politiques de l'emploi

207. Ces examens et diagnostics exhaustifs des politiques de l'emploi sont effectués à la demande des gouvernements, le plus souvent lors de leur formulation ou de leur révision, ou parallèlement au processus de planification du développement.

208. La Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable soulignait l'importance de renforcer les examens des politiques en vue de leur mise en œuvre effective. Elle suggérait d'effectuer des examens volontaires au moyen:

- i) d'études réalisées de manière ad hoc et sur la base d'une coopération volontaire des gouvernements et des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs dans les pays concernés; ou
- ii) d'autres types d'arrangements, tels que des examens par les pairs, que les Membres intéressés pourraient souhaiter établir ou auxquels ils seraient disposés à participer à titre volontaire ¹⁴.

209. Les mandants de l'OIT ont parfois demandé au Bureau d'analyser les mécanismes existants pour l'examen systématique des politiques et d'évaluer leur applicabilité aux dispositifs d'examen des politiques de l'emploi, notamment:

210. **Examens au titre de l'article IV des Statuts du FMI** ¹⁵: Lorsqu'un pays devient membre du Fonds monétaire international, il s'engage à soumettre ses politiques économiques et financières à l'examen de la communauté internationale. La surveillance des pays est un processus continu, qui comprend de larges consultations régulières dites «Consultations au titre de l'article IV» parce qu'elles sont exigées par l'article IV des Statuts du FMI. Elles ont généralement lieu une fois par an. Les économistes du FMI visitent le pays membre pour recueillir l'information et s'entretenir avec des représentants du gouvernement et de la banque centrale et, fréquemment, avec des investisseurs privés, des représentants syndicaux, des députés et des organisations de la société civile. A son retour, la mission présente un rapport au Conseil d'administration du FMI pour discussion. Le point de vue du conseil est ensuite résumé et transmis aux autorités du pays concerné. Actuellement, neuf pays membres sur dix acceptent que l'avis du conseil, qui résume le point de vue des fonctionnaires et du conseil, soit rendu public; quatre pays membres sur cinq acceptent la publication du rapport lui-même ¹⁶.

¹³ BIT: *Discussions sur les évaluations de haut niveau: Stratégies et programmes par pays de promotion du travail décent*, Conseil d'administration, 316^e session, Genève, nov. 2012, document GB.316/PFA/7/2, http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/pfa/WCMS_191361/lang--fr/index.htm.

¹⁴ *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, 2008.

¹⁵ FMI: *Surveillance*, <http://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>.

¹⁶ FMI: *IMF Article IV Staff Reports*, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=51>; I. Islam, I. Ahmed, R. Roy et R. Ramos: *Macroeconomic policy advice and the Article IV consultations: A development perspective*, document de recherche n° 2 (Genève, BIT, 2012).

211. **Examens des politiques commerciales par l'OMC**¹⁷: Pour assurer la transparence de leurs règlements et politiques, les gouvernements doivent informer régulièrement l'OMC et les autres membres de l'organisation de leurs mesures, politiques ou lois commerciales. De plus, l'OMC examine régulièrement les politiques commerciales de chaque pays dans le cadre d'un mécanisme de contrôle, dont tous les membres de l'OMC font l'objet, selon une périodicité qui est fonction de leur part du commerce mondial. Il s'agit essentiellement d'un mécanisme d'évaluation par les pairs, même si une grande partie du travail est en fait accompli par le secrétariat de l'OMC. L'analyse est effectuée par l'Organe d'examen des politiques commerciales, sur la base d'une déclaration de politique générale du pays membre concerné et du rapport préparé par le secrétariat de l'OMC. Ce dernier sollicite la coopération du pays membre pour rédiger son rapport, mais reste entièrement responsable des faits présentés et des vues exprimées. Le rapport du secrétariat et la déclaration de politique du pays membre sont publiés après la réunion, ainsi que le procès-verbal de la réunion et les conclusions du président de l'Organe d'examen des politiques commerciales.

212. **Stratégie européenne pour l'emploi**¹⁸: Dans le cadre de la «méthode ouverte de coordination», la Commission européenne a établi un cadre de travail permettant aux pays membres de l'UE d'échanger des informations sur leurs politiques de l'emploi, d'en discuter et de les coordonner. Ce cadre s'appuie sur les Lignes directrices pour l'emploi proposées par la commission et approuvées par le Conseil de l'UE, qui exposent les priorités communes et les objectifs des politiques nationales de l'emploi et comportent les éléments annuels suivants:

- Un rapport conjoint sur l'emploi, basé sur: *a)* une évaluation de la situation de l'emploi en Europe; *b)* la mise en œuvre des Lignes directrices pour l'emploi; et *c)* l'examen des projets de programmes nationaux de réforme par le Comité de l'emploi. Ce rapport, qui fait partie de l'Enquête annuelle sur la croissance, est publié par la commission et adopté par le Conseil de l'UE.
- Le programme national de réforme de chaque gouvernement national, que la commission analyse pour vérifier sa conformité avec la Stratégie Europe 2020.
- Les recommandations formulées par la commission pour chaque pays sur la base d'une évaluation de son programme national de réforme.

213. **Processus de Bucarest, Rapports nationaux sur les politiques de l'emploi, 2004-2008**¹⁹: La Conférence ministérielle de l'Europe du Sud-Est consacrée à l'emploi, qui s'est tenue à Bucarest en octobre 2003, a adopté une Déclaration appelant à la coopération régionale pour relever les défis de l'emploi et améliorer substantiellement les politiques nationales dans ce domaine. Le BIT et le Conseil de l'Europe ont été invités à appuyer cette initiative, à donner des orientations en examinant les politiques en vigueur dans la région, en étroite collaboration avec les partenaires sociaux et les institutions du marché du travail, et à formuler leurs recommandations.

¹⁷ OMC: *Examens des politiques commerciales: Introduction*, http://www.wto.org/french/tratop_f/tp_r_f/tp_int_f.htm.

¹⁸ Commission européenne: *Stratégie européenne pour l'emploi*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=fr>.

¹⁹ Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est: *Initiative pour la cohésion sociale – Emploi*, <http://www.stabilitypact.org/wt2/ISCemployment.asp>.

214. Les ministres du Travail des pays du Pacte de stabilité ont approuvé et actualisé les objectifs de cette coopération, dont les activités sont conçues et supervisées par un comité permanent de haut niveau composé des directeurs généraux et de représentants des services nationaux de l'emploi. Le Processus de Bucarest est devenu un point de référence majeur pour l'élaboration des politiques de l'emploi en Europe du Sud-Est. Approuvé dans les conclusions de la deuxième Conférence ministérielle, tenue à Sofia en 2005, le processus met désormais davantage l'accent sur la cohérence des politiques et le dialogue social.

215. Les services compétents de l'UE ont examiné la politique de l'emploi de sept pays entre 2004 et 2008²⁰, sur la base d'un rapport national produit par le ministère du Travail en collaboration avec le service national de l'emploi, rédigé selon un schéma préétabli. Après avoir analysé l'information présentée, le BIT et le Conseil de l'Europe y ont ajouté leurs recommandations. Ces examens des politiques de l'emploi ont été adoptés lors de conférences nationales tripartites, qui ont permis aux partenaires sociaux de commenter et d'évaluer les conclusions et les recommandations. Ils ont également servi de base aux discussions entre pairs d'autres pays du Pacte de stabilité, organisées dans le cadre du processus de coopération sur l'emploi, lors des sessions du comité permanent de haut niveau du Processus de Bucarest.

216. **Examens par le Conseil d'administration du BIT:** Durant une brève période (2007-08), la Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration du BIT a procédé à quelques examens par pays dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi. Ce processus, qui a été appliqué à trois pays (Burkina Faso, Pakistan et Viet Nam), comprenait un rapport du BIT et une présentation par une délégation tripartite de chaque pays, dirigée par le ministre du Travail. Le BIT y a mis fin lors de la crise économique et financière mondiale, privilégiant dès lors le Pacte mondial pour l'emploi. Mis en œuvre dans sept pays (voir encadré 1.1), ce dernier ne comporte toutefois pas un processus d'examen par les pairs en tant que tel.

217. L'examen par les pairs des politiques de l'emploi peut servir de forum d'échange des bonnes pratiques pour renforcer les contacts entre les experts nationaux et approfondir la compréhension mutuelle entre les pays. Pour être pérenne, un processus de cet ordre suppose un cadre de référence convenu, un processus d'examen systématique institutionnalisé et un mécanisme de suivi; il implique en outre un champ d'application réaliste (l'expérience du processus d'examen des politiques de l'emploi des pays du Pacte de stabilité donne à penser qu'on peut tout au plus examiner sérieusement le dossier de deux pays chaque année).

2.2. Politiques macroéconomiques propices à l'emploi

218. Comme cela a été évoqué à la section 1.1.2, les politiques macroéconomiques et leur impact sur les marchés du travail occupent le devant de la scène depuis la récession mondiale de 2008-09 et la crise de la zone euro qu'elle a provoquée. La CIT de 2010 a invité le Bureau à approfondir les connaissances sur les politiques macroéconomiques propices à l'emploi, appel qu'elle a renouvelé en 2012 lors de la discussion sur l'emploi des jeunes.

219. Le Bureau a répondu à cette invite par les mesures suivantes, qui ciblent notamment les économies émergentes et en développement: i) rédaction et diffusion d'analyses critiques des thèses macroéconomiques classiques, sur la base de données

²⁰ Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie, République de Moldova, Monténégro et ex-République yougoslave de Macédoine.

comparatives provenant de plusieurs pays; ii) études par pays des politiques macroéconomiques et de leur effet, positif ou négatif, sur la création d'emplois durables et productifs; iii) utilisation des résultats de ces études pour concevoir et formuler des programmes de renforcement des capacités, destinés aux mandants et aux chercheurs confirmés; iv) prestation de services techniques et consultatifs en matière de politiques aux Etats Membres. Des avancées ont été réalisées dans ces quatre domaines.

220. Plusieurs études sur l'inflation, la stabilisation budgétaire et les conseils en matière de politiques, réalisées dans le cadre des consultations au titre de l'article IV du FMI, ont été validées lors d'ateliers techniques (y compris plusieurs présentations devant le FMI) et publiées dans des revues spécialisées ²¹.

221. Ces études révèlent qu'au moins jusqu'en 2011 les consultations au titre de l'article IV ont essentiellement porté sur le contrôle de l'inflation et la stabilisation budgétaire et ont quelque peu négligé la situation particulière des pays concernés et leurs besoins essentiels en matière de développement et d'emploi. Le FMI en vient aux mêmes conclusions dans son auto-évaluation des 30 consultations menées au titre de l'article IV (Rapport de 2013 sur l'emploi et la croissance) ²² et s'efforce actuellement d'en élargir le champ d'analyse en invitant ses fonctionnaires à intégrer les volets travail et emploi dans leurs rapports ²³.

222. Les résultats montrent également que la place centrale accordée à la stabilité dans les thèses macroéconomiques classiques est fréquemment déconnectée des préoccupations majeures en matière de développement, telles la création d'emplois, la diversification économique et la réduction de la pauvreté. L'instabilité macroéconomique extrême stérilise la croissance; en revanche, il n'est pas établi que le retour à la stabilité la favorise ou la soutient à long terme, ou qu'il permet la création d'emplois productifs et durables. Dans l'exercice de leur mandat, les responsables des politiques macroéconomiques devraient adopter une approche mixte conciliant stabilité macroéconomique et création d'emplois.

223. Le BIT a réalisé de nombreuses études par pays ²⁴, qui ont été discutées lors d'ateliers techniques et d'où ont été tirés plusieurs enseignements majeurs d'ordre politique, résumés au tableau 2.2. Comme on peut le voir, les thèses conventionnelles sur la stabilité et la crédibilité macroéconomiques sont délaissées au profit d'autres dimensions, par exemple: le rôle des politiques anticycliques pour lisser la volatilité économique; les mesures incitatives favorisant l'inclusion financière; et la mobilisation des ressources nationales dans une perspective «mixte», où les rôles respectifs de la banque centrale, de l'autorité financière et du ministère des Finances sont dûment pris en compte. S'agissant des politiques monétaire et fiscale, les banques centrales et les autorités financières devraient favoriser un niveau élevé d'investissement, renforcer l'inclusion financière, assurer l'accès au crédit et dégager des budgets pour les secteurs prioritaires présentant un fort potentiel de création d'emplois de qualité. Les ministères

²¹ Pour une version actualisée de ces études, voir: I. Islam et D. Kucera: *Beyond macroeconomic stability: Structural transformation and inclusive development*, introduction et chap. 1-3 (BIT et Palgrave Macmillan, 2014).

²² FMI: *Jobs and growth: analytical and operational considerations for the Fund* (Washington, DC, 2013).

²³ FMI: *A template for analyzing and projecting labor market indicators* (Washington, DC, 2012).

²⁴ Voir, par exemple, les documents de travail du BIT sur l'emploi: Argentine (n° 109), Bangladesh (n° 92), Jordanie (n° 118), Malawi (n° 93), Nigéria (n° 107), Ouganda (n° 91), Pérou (n° 134), Sri Lanka (n° 110) et Turquie (n° 108).

des finances devraient assurer un soutien financier durable à l'investissement public à haute intensité de main-d'œuvre dans les infrastructures ainsi qu'aux politiques actives et aux dispositifs de garantie de l'emploi, en prêtant particulièrement attention aux groupes vulnérables sur le marché du travail et en investissant dans l'éducation, la formation et la santé.

224. Les politiques relatives aux comptes courants et aux taux de change devraient viser la stabilité des taux de change réels en exerçant une influence prévisible sur la répartition des ressources entre les secteurs des biens échangeables et non échangeables afin d'appuyer les objectifs liés aux mutations structurelles et à la création d'emplois et d'offrir un cadre propice aux investissements du secteur privé. Enfin, les méthodes de gestion des capitaux et des comptes courants devraient permettre la régulation des flux de capitaux afin de soutenir les mesures prises dans les divers secteurs économiques pour réaliser les mutations structurelles et créer des emplois. Si les préconisations mentionnées au tableau 2.2 sont appliquées, les économies auront beaucoup plus de latitude pour créer des emplois et, en particulier, aider les groupes vulnérables – par exemple les jeunes – à trouver et conserver un emploi décent.

225. Ces résultats corroborent les conclusions sur la politique macroéconomique issues des consultations («Croissance et emploi post-2015») menées à l'échelon mondial par le Groupe de développement des Nations Unies, où le BIT a joué un rôle central. Ainsi: «Les politiques macroéconomiques doivent être utilisées pour soutenir les mutations structurelles et créer des emplois, en assurant la stabilité de l'investissement et de la consommation, en augmentant les investissements publics et en réduisant le coût du financement pour les entreprises²⁵.»

226. Le BIT s'est fondé sur ces conclusions, dans le cadre des programmes consultatifs et de renforcement des capacités, pour aider certains pays (Botswana, Cambodge, Malawi, Namibie et Sri Lanka) à formuler une politique nationale de l'emploi et pour élaborer les cours sur les politiques de l'emploi organisés en coopération avec le Centre international de formation de Turin (voir section 2.1). Les thèmes macroéconomiques figurent en bonne place dans les instruments politiques des pays qui ont bénéficié des services consultatifs et de renforcement des capacités du BIT.

227. L'évolution de la distribution des revenus, analysée dans les sections 1.1.1 et 1.2.3, ne va pas sans répercussions macroéconomiques. Les recherches menées par le BIT démontrent l'impact de ce phénomène sur la demande globale et la compétitivité. Les données empiriques (recensées pour 15 pays, y compris certains pays émergents et les pays de l'UE pris collectivement) montrent que la consommation privée diminue toujours avec une baisse de la part des revenus du travail dans la richesse collective, mais que le solde net des exportations augmente toujours, que l'investissement reste constant ou augmente²⁶.

228. Ces résultats donnent à penser que l'augmentation durable du salaire minimum contribue largement au soutien de la consommation privée et, partant, à celui de la demande globale.

229. Le Bureau publiera en 2014 une synthèse de ces recherches et de leurs implications en matière de politiques dans un manuel intitulé *Handbook on employment targeting: The macro and sectoral approaches*.

²⁵ GNUD: *Growth and employment in the post-2015 agenda: Messages from a global consultation*, 2013, p. 27.

²⁶ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2012/13: Salaires et croissance équitable*.

Tableau 2.2. Dimensions de la gestion macroéconomique: de la stabilité aux mutations structurelles

Domaine de politique	Politique macroéconomique classique: stabilité et crédibilité	Politique macroéconomique axée sur l'emploi: prudence et protection	Politique macroéconomique axée sur l'emploi: redistribution
Politique monétaire et financière	Faible taux d'inflation (à un chiffre) recherché. Détermination des pouvoirs publics clairement affichée et communiquée au secteur privé afin de crédibiliser la politique.	Accroît la résilience des systèmes financiers nationaux face aux chocs extérieurs, favorisant ainsi un plus fort taux d'épargne intérieure qui peut soutenir les investissements productifs et promouvoir la croissance et l'emploi.	Tout en maintenant une stabilité des prix raisonnable, les banques centrales et les autorités financières devraient soutenir l'objectif de création d'emplois productifs en: <ul style="list-style-type: none"> ■ assurant l'accès des PME au crédit; ■ appuyant le développement d'institutions de microfinance bien gérées; ■ favorisant l'inclusion financière des ménages exclus du système bancaire; ■ ouvrant le crédit aux secteurs et industries prioritaires, selon des critères transparents et cohérents.
Politique budgétaire	Priorité à l'orthodoxie budgétaire. Contrôle de la dette et des déficits publics. Au besoin, adoption de règles budgétaires expresses.	Flexibilité budgétaire et institutionnelle durant les périodes d'expansion et de croissance économique normale, pour lisser ou éliminer les distorsions procycliques des mesures budgétaires et privilégier les mesures anticycliques.	Les ministères des finances devraient mobiliser des ressources budgétaires suffisantes pour soutenir durablement: <ul style="list-style-type: none"> ■ les investissements publics à haute intensité de main-d'œuvre dans les infrastructures; ■ les politiques actives du marché du travail (PAMT) favorisant l'emploi des groupes vulnérables (jeunes, femmes, chômeurs de longue durée); ■ les systèmes de garantie de l'emploi pour aider les ménages pauvres et vulnérables; ■ la santé, l'éducation et la formation pour renforcer les compétences et l'employabilité.
Politique des comptes courants et des taux de change	Utilisation du taux de change comme point de référence nominal, ou fluctuation des taux de change selon le jeu du marché (solution «de dernier recours»).	Accumulation de réserves de devises pour lisser la volatilité économique d'origine externe et, comme mesure prudentielle, pour renforcer les politiques contracycliques.	Adoption de mesures de moyen terme visant un taux de change stable afin d'influencer de façon prévisible la répartition des ressources entre le secteur des biens échangeables et non échangeables et de favoriser les réformes structurelles et la création d'emplois.
Gestion du compte-capital	Adoption d'un système de compte-capital ouvert, pour renforcer la crédibilité macroéconomique et exploiter les ressources externes.	Gestion active du compte-capital; réduction de la dépendance par rapport aux flux de capitaux à court terme grâce à diverses mesures prudentielles réduisant l'exposition à la volatilité économique.	Accroître les choix politiques par une régulation du compte-capital afin d'appuyer l'investissement et les initiatives sectorielles favorisant les réformes structurelles et la création d'emplois.

Note: La colonne 2 illustre les cadres macroéconomiques classiques, telles les consultations au titre de l'article IV des Statuts du FMI, et les colonnes 3 et 4 un cadre macroéconomique axé sur l'emploi.

2.3. Politiques commerciales, industrielles et sectorielles

230. La CIT de 2010 a également souligné l'importance des politiques industrielles et des stratégies sectorielles visant la diversification économique et l'expansion de l'emploi productif et invité le Bureau à renforcer son expertise en matière d'échanges commerciaux, d'investissement et de politique industrielle afin de pouvoir évaluer l'impact de ces politiques sur l'emploi et le travail décent ²⁷.

231. La Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable affirme: «La politique relative aux échanges commerciaux et aux marchés financiers ayant des répercussions sur l'emploi, il incombe à l'OIT d'évaluer ces effets afin d'atteindre son objectif, qui consiste à placer l'emploi au cœur des politiques économiques.»

232. Depuis 2010, les travaux du Bureau sur les échanges commerciaux et leurs liens avec l'emploi ont évolué selon trois grands axes: i) amélioration des connaissances empiriques; ii) renforcement de la coordination et des partenariats avec d'autres organisations internationales; et iii) élaboration de mécanismes consultatifs sur les politiques et la coopération technique.

233. Le Bureau a publié trois études sur les échanges commerciaux et l'emploi. La première, *Making globalization socially sustainable* ²⁸ (copubliée avec l'OMC et financée par la Chambre de commerce internationale), démontre que certaines promesses du processus de mondialisation, à savoir que celle-ci favoriserait la croissance et le développement de l'emploi dans les secteurs à haute productivité, ont été tenues dans certains pays (notamment la Chine et l'Inde), mais pas dans d'autres (comme certains pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne); elle souligne également l'importance de la protection sociale dans les marchés du travail exposés aux chocs extérieurs, ainsi que des politiques de l'éducation, pour que la mondialisation bénéficie au plus grand nombre. La deuxième (financée par l'UE), *Trade and employment: From myths to facts* ²⁹, traite des pays en développement confrontés à des questions cruciales telles que l'économie informelle, l'égalité femmes-hommes et l'adaptation à la libéralisation du commerce. La dernière, *Shared harvests: Agriculture, trade and employment* ³⁰ (copubliée avec la CNUCED et financée par l'UE), conclut que l'agriculture n'aura d'effets réellement bénéfiques sur le développement que si les stratégies nationales de développement et les négociations commerciales internationales portent dûment attention aux politiques commerciales agricoles et à leurs effets sur l'emploi.

234. Le BIT a publié plusieurs autres études et documents de travail sur les liens entre les échanges commerciaux et l'emploi ³¹ grâce aux contacts étroits établis avec le milieu universitaire et les unités de recherche d'autres institutions nationales et internationales; fondées sur des méthodes quantitatives et qualitatives, ces recherches évaluent l'impact des échanges commerciaux sur l'emploi aux niveaux mondial et national.

²⁷ BIT: *2010 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, op. cit.

²⁸ BIT et OMC: *Making globalization socially sustainable* (Genève, 2011).

²⁹ BIT: *Trade and employment: From myths to facts* (Genève, 2011).

³⁰ BIT et CNUCED: *Shared harvests: Agriculture, trade and employment* (Genève, 2013).

³¹ http://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_181194

235. Le renforcement de l'expertise technique sur les échanges commerciaux et l'emploi ainsi que la collaboration entre les départements du BIT, et entre ces derniers et les bureaux du terrain, ont sensiblement enrichi sa base de connaissances et contribué à la reconnaissance de son expertise dans ce domaine entre 2010 et 2013.

236. Le Bureau s'est efforcé de mettre ses recherches à la disposition des décideurs du monde entier et a présenté bon nombre de ses études traitant de l'impact des échanges commerciaux sur l'emploi lors d'une série d'événements internationaux, dont plusieurs ont été organisés conjointement avec d'autres institutions.

237. Le Bureau s'est engagé très activement dans un projet lancé en 2010 en collaboration avec les principales institutions des Nations Unies et les banques régionales (*International Collaborative Initiative on Trade and Employment*), ce qui lui a permis d'apporter une contribution majeure à l'établissement de l'ordre du jour mondial concernant l'impact des échanges commerciaux sur l'emploi.

238. Le BIT a également participé très activement aux travaux du Groupe interinstitutions des Nations Unies sur le commerce et les capacités productives, s'impliquant fortement dans les projets d'assistance technique liée aux échanges commerciaux et à leur mise en œuvre dans le cadre des plans d'aide au développement lancés dans plusieurs pays par les Nations Unies. Le projet «Enhancing sustainable tourism, clean production and export capacity», déjà mis en œuvre en République démocratique populaire lao et en cours de création en République-Unie de Tanzanie, en constitue un exemple.

239. Depuis 2010, le BIT s'est efforcé de renforcer de plusieurs manières sa capacité institutionnelle en ce qui concerne les liens entre les échanges commerciaux et l'emploi: études sur les politiques en cette matière; collecte de données empiriques; et mobilisation de ressources pour la coopération technique liée aux échanges commerciaux. Parmi les projets et outils d'assistance technique élaborés dans ce domaine, on peut citer:

- 1) «Assessing and addressing the effects of trade on employment», projet financé par l'UE pour soutenir la formulation et l'analyse de politiques du marché du travail efficaces et cohérentes, permettant de pallier les difficultés d'adaptation auxquelles font face les travailleurs et les employeurs du secteur du commerce, et d'améliorer les perspectives de création d'emplois décents dans les pays en développement. Mis en œuvre au Bangladesh, au Bénin, au Guatemala et en Indonésie, ce projet invite les ministères de l'Emploi et du Commerce à examiner conjointement l'impact des échanges commerciaux sur l'emploi. Il a également permis de constituer dans plusieurs pays, à partir d'un noyau tripartite, un groupe de travail multipartite chargé d'élaborer des politiques d'ajustement efficaces et cohérentes, concernant les échanges commerciaux et le marché du travail. La deuxième phase de ce projet est prévue en 2014.
- 2) La méthodologie STED (*Skills for Trade and Economic Diversification*) offre des orientations stratégiques qui permettent d'intégrer le développement des compétences dans les politiques sectorielles visant à soutenir la croissance et la création d'emplois décents dans les secteurs contribuant au développement des exportations et à la diversification économique. Déjà mise en œuvre dans plusieurs pays (Bangladesh, Kirghizistan, ex-République yougoslave de Macédoine et Ukraine), cette méthodologie est actuellement appliquée dans certains secteurs en Jordanie et au Viet Nam et le sera également dans certains pays d'Afrique du Nord et peut-être au Tadjikistan. Ce programme a pour principal objectif de sensibiliser les employeurs, les syndicats et les formateurs du secteur commercial aux enjeux liés au développement des compétences et de stimuler le dialogue sur ce sujet.

240. Depuis 2010, le Centre international de formation dispense chaque année, à Turin et ailleurs, des cours sur les échanges internationaux et le marché du travail ainsi que des cours d'évaluation technique de l'impact de ces échanges sur l'emploi.

241. Comme on l'a déjà mentionné, les interventions sectorielles dans le cadre des politiques de l'emploi commencent à susciter un vif intérêt ³².

242. Le BIT a élaboré et appliqué dans plusieurs pays une approche cohérente et intégrée sur les stratégies sectorielles de promotion de l'emploi. Il a organisé une série d'ateliers tripartites où ont été présentées des analyses quantitatives et qualitatives ³³ pour donner aux décideurs les outils leur permettant de cibler les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et d'évaluer le potentiel d'emplois des divers types de politiques sectorielles.

243. En République démocratique du Congo (RDC), le Bureau a effectué une étude sectorielle dans la province du Katanga au moyen d'une analyse empirique détaillée sur le niveau et la nature des liens et des retombées entre les industries extractives, les fournisseurs locaux et le marché du travail local. Conçue comme l'outil de base permettant de formuler une politique sectorielle cohérente et intégrée, cette analyse a permis d'organiser un atelier de coopération technique pour la promotion de l'emploi des jeunes.

244. La mise en œuvre réussie des stratégies sectorielles axées sur l'emploi productif suppose un dialogue tripartite et une étroite collaboration entre les gouvernements et le secteur privé. Les stratégies sectorielles bien conçues permettent de renforcer les capacités de tous les intéressés et d'atteindre les objectifs recherchés: développement des compétences, renforcement de la compétitivité des entreprises, amélioration générale de la productivité et création d'emplois durables. En 2013, le BIT et l'Organisation internationale des employeurs (OIE) ont organisé conjointement un colloque à Casablanca, qui a réuni les présidents et directeurs exécutifs d'organisations d'employeurs de toute l'Afrique et permis le lancement de l'*African Employers' Task Force on Employment*. Plus tôt cette même année, un atelier organisé à Johannesburg à l'intention des organisations d'employeurs d'Afrique subsaharienne a insisté sur le rôle majeur de ces organisations dans l'élaboration des dispositifs de développement des compétences.

245. Ces activités et de nombreux autres projets de recherche ont enrichi le débat international sur les réformes structurelles, le développement économique et les politiques industrielles et influencé les rapports d'orientation élaborés par d'autres

³² Le rapport (2012) sur l'Afrique du McKinsey Global Institute en constitue un bon exemple. Voir également les travaux de Justin Lin (ancien économiste en chef de la Banque mondiale) sur la «nouvelle économie structurelle», selon qui les interventions politiques sectorielles devraient être fondées sur les règles du marché.

³³ Pour certaines méthodes quantitatives et des documents connexes, voir: M. Bensaid et coll.: *Evaluation des emplois générés dans le cadre du DSCR au Gabon*, Secteur de l'emploi, document de travail n° 80 (Genève, BIT, 2011); G. Epstein et coll.: *Employment, poverty and economic development in Madagascar: A macroeconomic framework*, Secteur de l'emploi, document de travail n° 58 (Genève, BIT, 2010); et les études de cas sur le secteur des fleurs coupées en Éthiopie et le secteur du café au Rwanda, BIT: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Pretoria, 2011).

Les méthodes qualitatives basées sur le dialogue et les enquêtes sociales comprennent notamment: O. Renard et coll.: *Filières porteuses et emploi des jeunes au Katanga* (Genève, BIT, 2013); A. Mitra: *Can industry be the key to pro-poor growth? An exploratory analysis for India* (New Delhi, BIT, 2013); Institute of Human Development: *Promoting employment and skills development in the manufacturing sector in India: Field study* (New Delhi, BIT, 2013); F. Lapeyre et coll.: *Le modèle de croissance Katangais face à la crise financière mondiale: Enjeux en termes d'emplois*, Secteur de l'emploi, document de travail n° 82 (Genève, BIT, 2011); D'Achon et coll.: *L'impact de la crise sur le secteur textile au Maroc: Quelles implications pour l'emploi* (Genève, BIT, 2010); et Chandararot et coll.: *Rapid assessment of the impact of the financial crisis in Cambodia* (Bangkok, BIT, 2008).

organisations internationales³⁴. Un livre intitulé *Capabilities for productive transformation and development: A new perspective on industrial policies*³⁵ analyse le rôle des ressources nationales au niveau des entreprises, de l'économie et de la société dans ce processus dynamique et dessine les contours d'une stratégie globale de formation. Un autre ouvrage, *Making industrial policies work for growth, jobs and development*³⁶, engage une nouvelle réflexion analytique sur la formation, les réformes structurelles et le rôle des politiques publiques dans le processus de réformes structurelles productives et de croissance de l'emploi.

246. Soucieux de promouvoir des réformes structurelles favorisant un modèle économique plus durable et à faible empreinte de carbone et d'assurer dans ce cadre une transition juste pour tous, le BIT a conçu une stratégie centrée sur l'économie et les emplois verts reposant sur trois piliers (voir aussi section 1.2.5).

247. La première démarche consiste à équilibrer les mesures incitatives et les dispositifs de soutien, et notamment à réformer la fiscalité de manière à protéger l'environnement en allégeant les prélèvements qui pénalisent le travail et en alourdissant les taxes sur l'exploitation des ressources et la pollution. Une partie des revenus ainsi générés pourrait être utilisée pour intégrer les préoccupations écologiques dans l'éducation, les compétences, la recherche et le développement. Selon le modèle Global Economic Linkages du BIT, si une taxe écologique de cet ordre était conjuguée à des mesures de soutien à l'emploi, la productivité globale serait de 1,5 pour cent plus élevée d'ici à 2020 qu'en l'absence de telles taxes; en 2050, l'écart passerait à 5,0 pour cent³⁷.

248. Deuxièmement, les investissements écologiques dans le capital humain, l'emploi, le travail décent et l'inclusion sociale doivent être placés au cœur de toute stratégie de développement durable. Les politiques de l'emploi et du marché du travail doivent contribuer à une transition intégrée vers une économie plus verte, de nature à favoriser l'intégration sociale, réduire la pauvreté et faire profiter équitablement les travailleurs(es) des fruits de la croissance. Dès lors, il est impératif de privilégier les politiques de formation qui facilitent la reconversion professionnelle et améliorent l'employabilité. Le rapport du BIT *Skills for green jobs* recense les compétences requises au niveau mondial pour une économie verte et décrit l'expérience vécue par 21 pays dans le monde³⁸. En outre, les rapports du BIT sur les besoins de compétences dans la construction écologique et les énergies renouvelables analysent la demande de compétences dans les filières connexes et les dispositifs de formation que quelque 30 pays ont mis en place pour la satisfaire³⁹.

249. Les mesures de protection sociale peuvent compléter les politiques de développement durable pour amortir l'impact des crises sociales, économiques et environnementales, tout en autorisant les réformes structurelles et la transition vers un

³⁴ Par exemple: UNECA: *Making the most of Africa's commodities: Industrializing for growth, jobs and economic transformation* (Addis-Abeba, 2013); et Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONU DI): *Industrial development report 2013: Sustaining employment growth – The role of manufacturing and structural change* (Vienne, 2013).

³⁵ I. Nübler (Genève, BIT, à paraître).

³⁶ J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler et R. Kozul-Wright (Genève, BIT, à paraître).

³⁷ BIT: Global Economic Linkages Model, Institut international d'études sociales.

³⁸ BIT: *Skills for green jobs: A global view* (Genève, 2011).

³⁹ BIT: *Skills and occupational needs in green building* (Genève, 2011); *Skills and occupational needs in renewable energy* (Genève, 2011).

modèle économique plus écologique, par exemple en protégeant les travailleurs licenciés durant leur recherche d'un nouvel emploi ou leur reconversion professionnelle.

250. Le troisième pilier de la stratégie consiste à placer le dialogue social au cœur de la formulation des politiques. Étant donné que la transition vers un développement durable et respectueux de l'environnement entraînera de profonds changements dans les processus et les technologies de production ainsi qu'une redistribution des emplois, son succès suppose une étroite coopération entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

2.4. Un environnement propice aux entreprises; soutien aux PME

251. Les interventions au niveau des entreprises contribuent d'autant mieux à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité qu'elles bénéficient de conditions propices: cadre juridique et réglementaire adéquat, bonnes infrastructures matérielles et accès facile au crédit. Dans le cadre du suivi de la résolution de la CIT de 2007 sur les entreprises durables, et soucieux de pouvoir évaluer ces facteurs externes et offrir des services consultatifs sur les méthodes permettant d'améliorer le cadre de fonctionnement des entreprises, le Bureau a élaboré une nouvelle méthodologie intitulée «Un environnement propice aux entreprises durables», qui permet d'évaluer les conditions politiques, économiques, sociales et écologiques dans lesquelles évoluent les entreprises, qu'il a appliquée ou mise en œuvre dans 22 pays.

252. Dans tous ces pays, on a identifié les changements prioritaires – révision des lois, des règlements et des dispositions institutionnelles, ou adoption de nouveaux textes – permettant de créer un environnement favorable aux entreprises. Dans certains pays, des documents d'orientation ou des cadres stratégiques ont été élaborés en coopération avec ACT/EMP, dont les organisations locales d'employeurs peuvent s'inspirer. En Afrique, par exemple, l'Association consultative des employeurs du Malawi, le Congrès des syndicats du Malawi et le ministère de l'Industrie et du Commerce ont élaboré conjointement un plan de travail sur les méthodes d'amélioration du cadre de fonctionnement des entreprises durables, axé sur le renforcement de la culture entrepreneuriale et du cadre juridique régissant les PME. En Europe, la Fédération des employeurs du Monténégro a formulé un programme stratégique («The Five Business Killers in Montenegro»), pointant les lacunes de la réglementation, les restrictions d'accès au crédit, la prévalence de l'économie informelle, la corruption et l'inadéquation des compétences sur le marché du travail. En Amérique latine, le Conseil national des entreprises du Honduras a élaboré un programme de réforme du cadre de fonctionnement des entreprises, assorti d'un plan d'action, qu'il a présenté à son Congrès national en octobre 2013. En Asie, la Fédération cambodgienne des employeurs et des associations d'affaires a rédigé quatre documents d'orientation portant sur: i) l'éducation, la formation et les compétences; ii) la corruption; iii) la sécurité sociale; et iv) le dialogue social, qu'elle a complétés par un document de stratégie globale.

253. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de ces initiatives sur la création ou l'amélioration de la qualité des emplois au niveau des entreprises, mais la simplification des formalités d'enregistrement et du régime fiscal et la mise en place de cadres juridiques fiables devraient permettre d'améliorer notablement leurs résultats, et ce pour un coût relativement modeste. En outre, ces réformes devraient faciliter la transition des entreprises informelles vers l'économie formelle, avec la meilleure qualité de l'emploi que cela suppose.

254. Les conclusions des évaluations menées dans le cadre de la méthodologie précitée (Un environnement propice aux entreprises durables) et les propositions de réforme qui en découlent pourraient utilement contribuer aux politiques nationales de l'emploi appuyées par le BIT, ainsi qu'à la synergie entre les politiques de l'emploi et les actions de développement menées par le secteur privé, que certains pays encouragent d'ores et déjà.

255. Les entreprises multinationales jouent fréquemment un rôle majeur dans le développement socio-économique des pays d'accueil, tant par les investissements directs étrangers qu'elles y apportent que par leurs activités dans le pays, mais aussi par les liens qu'elles établissent, en aval et en amont, avec les entreprises locales. La Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (Déclaration sur les entreprises multinationales), qui prend acte de cette synergie et vise à maximiser la contribution positive des entreprises multinationales, comporte notamment deux sections distinctes, l'une entièrement consacrée à l'emploi et l'autre à la formation, qui traitent des méthodes d'harmonisation des politiques et pratiques des entreprises multinationales avec les politiques publiques en matière d'emploi et de formation.

256. Dans le cadre de ses activités relatives aux principes de la Déclaration sur les entreprises multinationales, le Bureau a mené des recherches axées sur l'action concrète auprès d'entreprises multinationales œuvrant dans les secteurs clés de trois pays africains (Côte d'Ivoire, Libéria et Sierra Leone) pour identifier les possibilités et les obstacles à l'embauche locale de jeunes travailleuses et travailleurs dans leurs sociétés et examiner les perspectives d'intégration des PME locales dans leurs chaînes d'approvisionnement. Le dialogue public-privé sur les conclusions tirées de ces recherches a débouché sur certaines mesures collectives dans ce domaine.

257. Le Bureau gère également des programmes de renforcement des liens commerciaux entre les entreprises multinationales et les fournisseurs locaux dans les pays d'accueil afin de mieux contribuer localement à la création d'emplois et au développement des compétences. De tels programmes sont actuellement appliqués dans le secteur minier de plusieurs pays, dont le Brésil, la Colombie, le Pérou et la Zambie, ainsi que la province du Katanga en RDC (parallèlement aux activités décrites au paragraphe 246 ci-dessus).

258. En outre, les liens avec les entreprises multinationales contribuent notablement à l'amélioration de la qualité de l'emploi dans les entreprises sous-traitantes. Un nombre croissant d'entreprises multinationales imposent à leurs fournisseurs de stricts codes de conduite, dont la plupart renvoient aux normes internationales du travail pertinentes, notamment la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Les entreprises multinationales peuvent ainsi promouvoir efficacement l'Agenda du travail décent, par exemple en accompagnant le processus de formalisation dans le respect des priorités et conditions nationales.

259. Une série complète de modules de formation sur l'entrepreneuriat et la gestion des PME (Gérez mieux votre entreprise, GERME) – allant de l'orientation initiale pour les sociétés en voie de constitution aux cours avancés de formation pour les entreprises existantes – a été mise à la disposition des entreprises locales dans une centaine de pays. Avec une taille critique de 2 millions de participants depuis 2010, le BIT reste l'un des premiers prestataires de ce type de formation. Selon une récente étude de suivi⁴⁰, ces activités auraient contribué à la création de quelque 1,2 million de nouveaux emplois.

⁴⁰ BIT: *Start and improve your business: Global Tracer Study 2011 – ILO's business management training programme* (Genève, 2012).

La Direction générale de la formation professionnelle du ministère vietnamien du Travail, des Invalides et des Affaires sociales a officiellement intégré le module GERME dans son programme de développement des compétences en milieu rural («Million Farmers»).

260. Le programme de formation à l'entrepreneuriat «Comprendre l'entreprise», destiné à l'enseignement aux niveaux secondaire ou supérieur, a été adapté, traduit et présenté dans 33 pays Membres. Au total, 56 pays ont adopté ce programme et 1,4 million d'étudiants l'ont suivi depuis 2010.

261. Un module de formation spécialement conçu pour répondre aux besoins des femmes d'affaires a été présenté dans 25 Etats Membres, ce qui a permis aux 60 000 femmes qui l'ont suivi d'augmenter leurs ventes et leurs bénéfices. Une étude d'impact effectuée en République démocratique populaire lao montre que le chiffre d'affaires des entreprises dirigées par des femmes qui ont suivi cette formation a augmenté de 200 pour cent, et leur bénéfice mensuel de 50 pour cent.

262. Entre 2010 et 2013, le BIT a élargi son éventail de programmes de coopération technique dédiés au développement des chaînes de valeur de 20 millions à plus de 50 millions de dollars E.-U. Ces projets ont contribué au développement sectoriel et à la création d'emplois dans plus de 20 pays. Le BIT est aussi un acteur mondial de premier plan en ce qui concerne le renforcement des capacités nationales dans les chaînes de valeur. En collaboration avec le Centre international de formation de Turin, plus de 40 cours de formation sur le développement des chaînes de valeur ont été dispensés entre 2010 et 2013 à plus de 1 500 responsables de projets, décideurs et autres intervenants dans plus de 80 pays, notamment: Brésil, Costa Rica, Egypte, Ethiopie, Italie, Kenya, Nigéria, Ouganda, Pérou, Philippines, Soudan et Thaïlande.

263. Le programme SCORE – Des entreprises durables, compétitives et responsables –, qui encourage les pratiques de travail responsables dans les PME, a collaboré avec 19 institutions (agences gouvernementales, associations sectorielles et prestataires de formation) dans sept pays émergents et a formé 300 PME (regroupant un effectif total de 60 000 employés) aux techniques d'amélioration de la productivité et des conditions de travail, grâce à une meilleure coopération en milieu de travail. Le Bureau a complété ses propres ressources par des financements externes pour développer massivement ce programme de 2014 à 2018 et a quadruplé le nombre d'entreprises participantes. Le programme SCORE occupe également une place centrale dans les activités du domaine de première importance sur la productivité et les conditions de travail dans les PME.

264. Les coopératives peuvent créer elles-mêmes des emplois et aider les PME à remédier aux problèmes dus à leur taille insuffisante. Le programme My.Coop, cours de formation et de gestion des coopératives agricoles, a été conçu en 2012 afin d'améliorer l'efficacité des services offerts par les coopératives à leurs membres. Les partenariats noués avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le milieu universitaire, des organismes de développement agricole et des coopératives ont permis de sensibiliser un auditoire conséquent dans neuf pays appartenant à trois régions.

265. Afin de mieux évaluer l'efficacité des interventions visant le développement des entreprises et d'améliorer leur qualité, de nombreux rapports et documents ont été rédigés à l'intention du Bureau et des parties prenantes ⁴¹.

266. L'Université d'été sur le développement des entreprises durables, programme de formation de deux semaines à l'intention des décideurs et des praticiens du développement des entreprises, est devenue un événement régulier qui rassemble quelque 300 participants à Turin depuis 2010.

⁴¹ Pour plus de détails, voir <http://www.ilo.org/seed>.

2.5. Investissements à haute intensité de main-d'œuvre dans les infrastructures; innovations dans les programmes publics d'emploi

267. L'augmentation des investissements dans les infrastructures offre une occasion unique de promouvoir l'emploi direct, indirect et induit. Les décideurs sont souvent confrontés à une alternative: des infrastructures coûteuses ne profitant qu'à quelques privilégiés, ou des projets plus modestes qui bénéficient à une grande partie de la population. Les techniques de construction et de maintenance des infrastructures influent considérablement sur leur effet multiplicateur.

268. L'expérience du BIT démontre qu'en faisant appel aux ressources locales⁴², notamment pour la réalisation de petites et moyennes infrastructures au niveau local, il est possible de créer de trois à cinq fois plus d'emplois directs qu'en optant pour l'approche conventionnelle qui n'emploie aucun intrant local. Cela permettrait également de multiplier par deux le nombre d'emplois directs et par trois la valeur des biens et services achetés localement. Bien que ces avantages varient selon le lieu, le type et la taille du projet, la principale variation découle des méthodes employées pour la conception et la réalisation des projets d'infrastructure.

269. Le financement public des investissements réguliers et contracycliques dans les infrastructures est déjà largement utilisé pour accroître la demande, qui bénéficie aux entreprises privées, et ainsi créer et maintenir des emplois.

270. Les Etats Membres sollicitent régulièrement le BIT pour qu'il les aide à mettre en place de grands programmes d'investissement public et d'emploi dans le cadre de son Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). C'est l'un des plus importants programmes de coopération technique du BIT, auquel les donateurs participent à hauteur d'environ 120 millions de dollars E.-U. et qui fonctionne maintenant dans quelque 45 Etats Membres. Les gouvernements paient parfois pour les services du BIT (durant le dernier exercice budgétaire, l'achat de services du BIT par des pays en développement représentait environ 30 pour cent du portefeuille de coopération technique); dans d'autres cas, le financement est assuré par les programmes des banques de développement.

271. Afin de mieux orienter les choix stratégiques des décideurs des Etats Membres quant aux investissements dans les infrastructures, le BIT a affiné sa méthodologie d'évaluation de l'impact sur l'emploi en l'associant aux méthodes traditionnelles d'évaluation des projets, qui privilégient l'analyse économique et technique.

272. Le service du BIT responsable du HIMO élabore actuellement un outil de référence permettant de mesurer l'impact des investissements dans les infrastructures sur l'emploi. Des évaluations d'impact sont déjà en cours dans plusieurs pays, dont l'Afrique du Sud, les Etats-Unis, l'Inde, l'Indonésie, le Mozambique et le Paraguay – avec le soutien de la Banque européenne d'investissement – l'Egypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie. Le BIT offre ses services aux gouvernements comme aux partenaires du développement et contribue dans de nombreux pays au renforcement des capacités en vue de leur mise en œuvre dans les secteurs public et privé: par exemple, le gouvernement de l'Inde a conclu dans le cadre du programme HIMO un contrat visant à renforcer la capacité du secteur privé à participer au plus grand projet de construction de routes rurales au monde grâce à un prêt de la Banque mondiale.

⁴² Cela suppose de rechercher la combinaison optimale d'intrants disponibles localement (main-d'œuvre, matériaux, équipement et outils) et, dans toute la mesure possible, de faire appel aux acteurs locaux (PME locales, sociétés de conseil et petits entrepreneurs) pour la conception et la réalisation des projets.

273. Dans le cadre de la coopération triangulaire Sud-Sud, le BIT a étroitement collaboré avec divers gouvernements africains durant les dernières décennies afin d'accueillir des séminaires régionaux biennaux réunissant des acteurs liés au monde du travail – praticiens, planificateurs, décideurs, chercheurs, partenaires dans les domaines du financement et du développement, et autres parties prenantes – afin d'examiner l'évolution de la situation et de partager les expériences et les idées sur l'application du concept HIMO dans la conception et la réalisation des infrastructures de base.

274. L'investissement public dans les infrastructures constitue indéniablement un puissant levier pour créer des emplois et stimuler l'économie, mais l'expérience montre que les pauvres bénéficient peu de la croissance économique dans les situations de forte inégalité. D'autres modes d'intervention, tels les programmes publics d'emploi (PPE)⁴³, s'imposent alors pour rejoindre les communautés défavorisées.

275. Il est admis que les PPE peuvent constituer un pilier essentiel du socle de protection sociale d'un pays parce qu'ils procurent aux bénéficiaires un travail stable et prévisible et la sécurité du revenu. Dans le cadre du programme HIMO et en collaboration avec le Département de la protection sociale, le BIT continue de participer activement avec plusieurs partenaires – notamment le *Overseas Development Institute* du Royaume-Uni, la Banque mondiale, les bailleurs de fonds bilatéraux et d'autres institutions spécialisées des Nations Unies – au débat sur le recours aux programmes de travaux publics pour promouvoir la protection sociale et l'emploi.

276. Il existe un large éventail de PPE, allant des programmes de travaux publics à court terme visant à fournir des secours immédiats lors des catastrophes naturelles ou des crises causées par l'homme aux systèmes institutionnalisés de garantie de l'emploi visant à atténuer les problèmes structurels du sous-emploi et de la pauvreté. Ces politiques sont très utiles en raison de leurs résultats potentiels et de leur souplesse face à des objectifs très divers et des situations particulières.

277. Depuis 2010, le BIT a consacré des efforts importants pour améliorer sa réactivité aux demandes croissantes des PPE au moyen d'un nouveau support de formation et d'acquisition des connaissances (*Innovations in Public Employment Programmes*). Ces cours sont dispensés au Centre international de formation de Turin et dans le cadre de partenariats au niveau régional (par exemple l'Université de Cape Town en Afrique du Sud). Ce programme fait également partie des accords conclus entre le BIT, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud sur les objectifs prioritaires de collaboration et a fait l'objet d'un séminaire, tenu en Inde en mars 2012, qui a attiré des participants du monde entier.

278. Le nombre de PPE a augmenté exponentiellement ces cinq dernières années. Le plus important et le plus novateur a été instauré par la loi indienne *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*, qui garantit cent jours de travail par an à environ 60 millions de personnes. Le BIT apporte son soutien sur les thèmes du travail et des salaires décents, qui sont devenus des enjeux politiques fondamentaux dans ce pays. En Afrique du Sud, 4,5 millions d'emplois ont été créés dans le cadre de la phase II (2009-2013) du Programme élargi de travaux publics appuyé par le BIT; la troisième phase portera sur 7,5 millions d'emplois supplémentaires. Le BIT a également dispensé des services techniques consultatifs de coopération et de renforcement des capacités aux PPE en Afrique (Burundi, Égypte, Éthiopie, Ghana, Guinée, Niger et Afrique du Sud), en Asie (Cambodge, Indonésie, Philippines et Viet Nam) et dans la région des Amériques (Colombie, El Salvador et Jamaïque).

⁴³ L'expression «programme public d'emploi» désigne toute création directe d'emplois par le gouvernement grâce à un programme d'emploi plutôt qu'à une augmentation des effectifs de la fonction publique.

2.6. Amélioration de l'employabilité et de la productivité

279. A sa 97^e session (2008), la CIT a adopté un cadre conceptuel et politique liant l'amélioration des compétences aux gains de productivité, au développement et à la croissance de l'emploi; cette démarche a guidé tous les travaux ultérieurs du Bureau ⁴⁴. La Plate-forme mondiale publique-privée de partage des connaissances sur les compétences au service de l'emploi a été mise en place en 2013, pour donner suite à la résolution de 2010 adoptée dans le cadre de la discussion récurrente sur l'emploi ⁴⁵. Cette plate-forme se veut un forum de partage entre les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les organisations internationales, sur les méthodes optimales permettant de tisser des liens entre le monde de l'éducation et de la formation et celui du travail décent et productif. Les partenariats noués avec l'UNESCO, l'OCDE et la Banque mondiale enrichissent la base de contenus, constituée notamment des expériences de quelque 130 pays, que la plate-forme met à la disposition des mandants de l'OIT.

280. En coordination avec l'unité du développement des ressources humaines du Groupe de travail du G20 sur le développement ⁴⁶, le Bureau a organisé dans plusieurs pays pilotes des ateliers tripartites, dont les conclusions ont permis de formuler des plans d'action visant à améliorer le développement des compétences. Les représentants gouvernementaux concernés ont présenté les plans d'action et en ont explicité les contraintes – techniques et financières – de mise en œuvre lors d'un atelier du Groupe de travail, tenu à Moscou en mai 2013.

281. Lors du Sommet de Saint-Pétersbourg en septembre 2013, les dirigeants du G20 se sont engagés à appuyer l'évaluation et la mise en œuvre, dans les pays pilotes, des plans d'action sur le développement des compétences au service de l'emploi et de la productivité et leur éventuel déploiement dans les pays à revenu intermédiaire; ils ont également fait part de leur intention de promouvoir l'utilisation et la mise à jour de la Plate-forme mondiale de partage des connaissances sur les compétences au service de l'emploi.

282. Le Bureau a aidé les mandants à: élaborer et mettre en œuvre des politiques nationales de développement des compétences; promouvoir l'établissement de comités tripartites sectoriels sur les compétences; améliorer les possibilités de formation en milieu rural dans le cadre du programme TREE (*Training for Rural Economic Empowerment*); intégrer le développement des compétences dans les stratégies commerciales dans le cadre du programme STED (*Skills for Trade and Economic Diversification*); renforcer la capacité des services publics de l'emploi à offrir de meilleurs services d'orientation professionnelle, de formation et de placement; intégrer l'égalité femmes-hommes dans les systèmes de perfectionnement des compétences; et améliorer les dispositifs d'insertion des personnes handicapées sur le marché du travail. L'Académie annuelle OIT-CIF sur les compétences, dont la première édition a eu lieu en 2011, et le Centre interaméricain pour le développement des connaissances en formation professionnelle (CINTERFOR) ont participé à la promotion des bonnes pratiques et des échanges d'apprentissage Sud-Sud dans tous ces domaines.

⁴⁴ BIT: Résolution concernant l'amélioration des aptitudes professionnelles pour stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008.

⁴⁵ La plate-forme est accessible depuis la page d'accueil du BIT et à l'adresse: <http://www.skillsforemployment.org>.

⁴⁶ Au Sommet de Séoul en novembre 2010, les dirigeants du G20 ont publié un plan d'action pluriannuel sur le développement, dont le pilier sur le développement des ressources humaines appelle le BIT à collaborer avec l'OCDE, l'UNESCO et la Banque mondiale pour aider les pays à faible revenu, en s'appuyant sur la stratégie de formation du G20, à développer «des compétences professionnelles répondant mieux aux besoins des employeurs et du marché, dans le but d'attirer des investissements et de créer des emplois décents», <http://www.g20.toronto.ca/2010/g20seoul-development.html>.

283. Le dialogue social et la négociation collective dans les entreprises, à l'échelon du secteur d'activité ou au niveau national, voire tous ces paliers à la fois, contribuent puissamment à l'adoption de mesures incitatives à l'investissement dans les compétences et les connaissances.

284. La participation active des partenaires sociaux est essentielle pour faciliter la transition professionnelle, améliorer l'employabilité des travailleurs, combler l'inadéquation des compétences et maintenir la compétitivité des entreprises. Les gouvernements ont la responsabilité première de l'éducation, de la formation préemploi, de l'acquisition des compétences de base ainsi que de la formation des chômeurs et des personnes ayant des besoins spéciaux; en revanche, les partenaires sociaux jouent un rôle majeur dans la formation continue, la formation sur le tas, la formation au travail et les apprentissages spécialisés⁴⁷.

285. S'agissant des difficultés résultant de l'inadéquation des compétences (voir section 1.2.6), le BIT a produit, en collaboration avec le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) et la Fondation européenne pour la formation (FEF), plusieurs outils permettant d'anticiper les besoins de compétences qui couvrent plusieurs aspects de la problématique: prévisions et projections macroéconomiques (quantitatives et qualitatives); méthodes et approches institutionnelles au niveau sectoriel; rôle des services de l'emploi; méthodologie d'enquête auprès des employeurs pour recueillir des informations de première main sur leurs besoins futurs; réalisation d'études pilotes; employabilité des diplômés; utilisation de l'information sur le marché du travail pour répondre aux questions politiques fondamentales sur l'anticipation de la demande future de compétences et l'adéquation de l'offre et de la demande.

286. Les systèmes d'apprentissage peuvent également contribuer à remédier au problème de l'inadéquation des compétences. Cette formation, dispensée en partie par les employeurs, répond mieux à leurs besoins et est plus susceptible de constituer un tremplin vers l'emploi pour les apprentis. En Europe, le taux de chômage des jeunes dans les pays disposant d'un système d'apprentissage solide est beaucoup plus proche de celui des adultes que dans les autres pays⁴⁸.

287. En réponse à l'intérêt croissant manifesté par les mandants de l'OIT, le Bureau a élaboré une stratégie visant le développement de systèmes d'apprentissage de qualité dans les pays et secteurs sans tradition bien établie à cet égard: recherches⁴⁹, ateliers tripartites de formation en Afrique, dans les Etats arabes et en Europe; et soutien apporté à l'OIE pour le lancement du Réseau mondial d'apprentissage⁵⁰.

⁴⁷ BIT: *Overview of apprenticeship systems and issues – ILO contribution to the G20 Task Force on Employment* (Genève, 2012); *Key elements of quality apprenticeships* (Genève, 2012); *Case studies on social dialogue for workplace learning: Europe, Costa Rica and Israel* (Genève, 2012); BIT et OIE: *Feasibility study for a global business network on apprenticeship* (Genève, 2013). Tous ces documents sont disponibles sur la plate-forme de partage des connaissances.

⁴⁸ H. Steedman: *Overview of apprenticeship systems and issues: ILO contribution to the G20 Task Force on Employment* (Genève, BIT, 2012); M. Axmann et C. Hofmann: *Overcoming the work-inexperience gap through quality apprenticeships – The ILO's contribution* (Genève, BIT, 2013).

⁴⁹ H. Steedman: 2012, *op. cit.*; M. Axmann et C. Hofmann: 2013, *op. cit.*

⁵⁰ Dans *Feasibility study for a global business network on apprenticeship* (Genève, BIT, 2013) et *Key elements of quality apprenticeships: A joint understanding of the B20 and L20*, S. Gopauls soutient que les gouvernements, les employeurs et les syndicats sont collectivement responsables du bon fonctionnement des systèmes d'apprentissage.

288. Le BIT a collaboré avec les mandants afin de démontrer la contribution du dialogue social à l'amélioration de l'apprentissage informel. Ainsi, les participants à un atelier régional d'échanges sur ce thème, tenu à Johannesburg en avril 2013, ont partagé leurs expériences, se fondant sur le Guide de mise à niveau de l'apprentissage informel pour valider le *Skills Testing Guide by Small Business Associations*⁵¹.

2.7. Formalisation de l'économie informelle

289. Dans le cadre du suivi de la résolution de la CIT de 2010 et pour relever les défis majeurs de l'économie informelle décrits à la section 1.1.1, le BIT a effectué 18 études de pays dans différentes régions pour mieux appréhender les causes de l'informalité et les principaux obstacles à la formalisation⁵² et, grâce au dialogue tripartite, formuler des options politiques susceptibles de faciliter cette transition. Pour approfondir les connaissances sur l'emploi informel dans le monde, le Bureau a publié en 2013 *Mesurer l'informalité: manuel statistique sur le secteur informel et l'emploi informel* et la deuxième édition de *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (en collaboration avec le réseau WIEGO) en 2014.

290. En 2013, le BIT a publié un guide exhaustif intégré des ressources politiques existantes en cette matière, *L'économie informelle et le travail décent: guide de ressources sur les politiques, soutenir les transitions vers la formalité* (maintenant disponible en plusieurs langues), afin d'aider les mandants à promouvoir la transition vers l'économie formelle⁵³. Ce guide réunit dans une seule publication les connaissances les plus récentes, les innovations politiques et les outils concernant les divers thèmes qui y sont liés. Comprenant 28 chapitres traitant d'un large éventail de sujets, notamment la promotion de l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les cadres juridiques, ce guide expose les nombreuses options politiques vers l'économie formelle et souligne la diversité des approches adaptées aux différents groupes et secteurs de l'économie informelle. Le domaine de première importance sur la formalisation de l'économie informelle le diffusera largement et en assurera activement la promotion par diverses actions de renforcement des capacités.

291. En 2013, le BIT a également lancé en Amérique latine et dans les Caraïbes un Programme de formalisation du travail reposant sur trois piliers: i) production et diffusion des connaissances et d'analyses sur les défis de l'économie informelle, et notamment les options stratégiques de formalisation; ii) interventions pilotes dans certains secteurs, complétées par une assistance technique aux mandants tripartites; et iii) renforcement des capacités des institutions afin de promouvoir la transition vers l'économie formelle.

⁵¹ BIT: *Upgrading informal apprenticeship: A resource guide for Africa* (Genève, 2012); *Skills testing guide by small business associations* (Genève, 2013).

⁵² Voir, par exemple: F. Bertranou, L. Casanova et T. Lukin: *La formalización laboral en Argentina: Avances recientes y el camino por recorrer* (Buenos Aires, BIT, 2013); M. Fortuny et J. Al Hussein: *Labour market policies and institutions: A synthesis report: The cases of Algeria, Jordan, Morocco, Syria and Turkey*, document de travail n° 64 (Genève, BIT, 2011); G. Kanyenze et F. Lapeyre: *Growth, employment and decent work in Namibia: A situation analysis*, document de travail n° 81 (Genève, BIT, 2012); F. Lapeyre et A. Lemaître: *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique subsaharienne, op. cit.*; O. Koulaeva et F. Lapeyre: *Informal employment in CIS countries: Main trends and challenges* (en russe) (Moscou, BIT, 2014).

⁵³ BIT: *Rapport du Directeur général – Sixième rapport supplémentaire: Rapport de la réunion tripartite d'experts: Faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle* (Genève, 16-20 septembre 2013), Conseil d'administration, 319^e session, Genève, oct. 2013, document GB.319/INS/14/6; *L'économie et le travail décent: un guide de ressources sur les politiques, soutenir les transitions vers la formalité* (Genève, 2013).

292. La transition vers l'économie formelle est de plus en plus considérée comme un objectif central des politiques nationales de l'emploi. Plusieurs pays ont élaboré à cet égard des approches novatrices, dont certaines ont été couronnées de succès, notamment en Amérique latine (Argentine et Brésil), mais aussi dans d'autres pays (par exemple en Mongolie). Toutefois, seuls quelques pays ont déjà adopté une approche globale et intégrée en la matière.

293. L'approche du BIT (Prévenir l'informalité et promouvoir activement la transition vers l'économie formelle), qui intègre plusieurs démarches dans un cadre politique cohérent (résumé au graphique 2.2), a été endossée par la réunion tripartite d'experts mentionnée ci-dessus, organisée pour préparer la discussion normative de la CIT de 2014⁵⁴.

Graphique 2.2. Stratégies de travail décent pour l'économie informelle



Source: BIT: *L'économie informelle et le travail décent* (voir note 53).

294. Étant donné le regain d'intérêt manifesté par les décideurs politiques, les partenaires sociaux et les praticiens du développement, qui souhaitent formuler des politiques efficaces de formalisation de l'économie informelle, le Conseil d'administration du BIT a décidé, lors de sa 317^e session (mars 2013), d'inscrire à l'ordre du jour de la CIT de 2014 une question normative sur la nécessité de faciliter cette transition (action normative, procédure de double discussion) en vue de l'adoption d'une recommandation⁵⁵. Cette discussion se fondera sur les conclusions de trois débats

⁵⁴ BIT: *L'économie et le travail décent: un guide de ressources sur les politiques, soutenir les transitions vers la formalité*, op. cit.

⁵⁵ BIT: *Ordre du jour de la Conférence internationale du Travail – Propositions pour l'ordre du jour de la 103^e session (2014) et des sessions ultérieures de la Conférence*, document GB.317/INS/2(Rev.), et *Relevé des décisions*, Conseil d'administration, 317^e session, Genève, mars 2013.

antérieurs: le travail décent et l'économie informelle (CIT de 2002)⁵⁶; le Colloque tripartite interrégional sur l'économie informelle (2007)⁵⁷; et la discussion récurrente des principes et droits fondamentaux au travail (CIT de 2012)⁵⁸.

295. Une réunion tripartite d'experts sur la facilitation de la transition vers l'économie formelle s'est tenue à Genève en septembre 2013 afin de dégager des orientations sur la nature et le contenu de l'instrument proposé, et notamment de dresser un inventaire actualisé des solutions et mesures novatrices (législations, politiques, institutions, initiatives en matière de gouvernance et autres) qui ont prouvé leur efficacité dans l'accompagnement de ces processus de transition.

296. Le rapport du Bureau préparé pour cette réunion d'experts, *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*⁵⁹, donne un aperçu du phénomène de l'économie informelle, de son impact sur la réalisation du travail décent pour tous les travailleurs et les employeurs et de son approche dans ce domaine. Le rapport fournit des informations sur le cadre réglementaire de l'économie informelle aux niveaux international et national; en outre, il examine la nécessité d'un cadre politique intégré, adapté aux divers contextes nationaux et englobant les quatre objectifs stratégiques de l'OIT, en vue d'une transition progressive vers l'économie formelle et le travail décent, et analyse les approches novatrices des Etats Membres à cet égard. Présenté à la 319^e session du Conseil d'administration⁶⁰, le rapport sur les discussions des experts a servi de base à la rédaction du rapport pour la discussion normative à la CIT de 2014.

2.8. Suivi de l'appel à l'action sur la crise de l'emploi des jeunes

297. La résolution intitulée «La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action»⁶¹, adoptée par la CIT de 2012, invitait le Bureau à faire rapport à la CIT de 2014 sur les mesures prises dans ce domaine prioritaire.

298. La résolution souligne qu'il est urgent d'agir pour remédier à la crise de l'emploi des jeunes et appelle les responsables politiques à faire de la création d'emplois un objectif central de leurs politiques et à traiter les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes au moyen d'interventions ciblées pour améliorer la quantité et la qualité des emplois dans cinq domaines clés: i) les politiques économiques et d'emploi visant l'accroissement de la demande globale; ii) l'éducation et la formation; iii) les politiques du marché du travail; iv) l'esprit d'entreprise; et v) les droits des travailleurs.

299. L'adoption de stratégies nationales de développement, de politiques de l'emploi et de plans d'action (avec une date butoir) pour l'emploi des jeunes suppose que les pouvoirs publics adoptent une série de mesures prioritaires sur trois axes: les politiques envisagées, les objectifs fixés et les résultats attendus. L'Albanie, la Grèce, le Malawi, le

⁵⁶ BIT: Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002, <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

⁵⁷ BIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, report of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization (27–29 November 2007) (Genève, 2008).

⁵⁸ BIT: Conclusions concernant la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 101^e session, Genève, 2012.

⁵⁹ BIT: *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Rapport V(1), Conférence internationale du Travail, 103^e session, Genève, 2013.

⁶⁰ Rapport supplémentaire du Directeur général (document GB.319/INS/14/6).

⁶¹ BIT: *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, *op. cit.*

Nicaragua, le Paraguay, les Philippines, l'ex-République yougoslave de Macédoine et la Zambie ont adopté de tels plans d'action durant le dernier exercice budgétaire.

300. Les mesures visant à stimuler la demande globale font de plus en plus souvent partie intégrante des politiques de l'emploi ciblant les jeunes. D'autres dispositifs ont récemment fait leur apparition, à savoir les abattements fiscaux ou les dégrèvements liés au coût du travail et les mesures incitant les employeurs à recruter et former de jeunes travailleurs. Toutefois, les politiques visant l'accroissement de la demande de travail restent sous-utilisées.

301. De nombreux pays (tels l'Afrique du Sud, la Grèce, l'Italie, la Jordanie, le Libéria, le Paraguay et l'Uruguay) ont adopté des politiques visant à améliorer l'éducation et le développement des compétences, en ajoutant un volet expérience de travail aux programmes d'enseignement et de formation professionnelle. D'autres pays ont mis en place un système d'apprentissage ou ont réformé le régime existant.

302. Plusieurs pays (tels l'Afrique du Sud, la Colombie, El Salvador et le Pérou) ont renforcé les dispositifs favorisant l'emploi des jeunes par des politiques du marché du travail ciblées, notamment: cours de rattrapage, formation au marché du travail, aide à la recherche d'emploi, mesures incitant les employeurs à recruter des jeunes issus de milieux défavorisés et programmes d'aide aux jeunes souhaitant s'établir à leur compte.

303. Afin d'améliorer l'intégration des politiques, plusieurs pays ont révisé les critères d'admissibilité et de prestation des avantages sociaux, ainsi que des mesures liées au marché du travail, et ont élargi la gamme de leurs interventions pour répondre aux divers besoins. L'exemple le plus notable est la mise en place de garanties-jeunes dans certains pays de l'UE (voir encadré 2.5).

Encadré 2.5

Les garanties-jeunes: une réponse à la crise de l'emploi des jeunes?

Ces garanties offrent à tous les jeunes qui répondent à des critères préétablis le droit à certaines mesures de soutien du marché du travail. Les pays nordiques ont été les premiers à mettre en œuvre ces garanties dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Plus récemment, d'autres pays (par exemple l'Allemagne, l'Autriche et la Pologne) ont lancé des programmes semblables.

L'objectif de ces garanties est de promouvoir l'insertion des jeunes dans le monde du travail et de prévenir le chômage de longue durée et le découragement chez les jeunes. Les données sur l'impact des garanties-jeunes sont parcellaires mais, selon une évaluation du programme suédois effectuée en 2011, les jeunes chômeurs qui y ont participé ont trouvé un emploi plus rapidement que les bénéficiaires d'autres mesures.

Selon une étude menée par le BIT, les garanties-jeunes peuvent contribuer à réduire notablement les stigmates du chômage de longue durée. L'étude analyse en détail les conditions requises pour le bon fonctionnement de ces garanties et leur coût de mise en œuvre et expose les facteurs déterminants de succès: interventions ciblant en temps utile les jeunes issus de milieux défavorisés; ressources humaines adéquates; flexibilité du budget; service public de l'emploi et système de formation solides. Le BIT estime que ces garanties peuvent être mises en œuvre moyennant un coût annuel représentant entre 0,5 et 1,5 pour cent du PIB. L'octroi des garanties-jeunes dans les pays dotés d'infrastructures moins développées et possédant moins d'expérience devrait prendre en compte les ressources nécessaires pour renforcer la capacité d'application de ces programmes.

Source: BIT: *Les garanties-jeunes: une réponse à la crise de l'emploi des jeunes?*, 2013, disponible à l'adresse: www.ilo.org/youth.

304. Plusieurs pays (tels l'Arménie, le Bénin, la Colombie, le Kirghizistan, le Libéria et l'Ukraine) favorisent l'esprit d'entreprise chez les jeunes par divers moyens, à savoir: la sensibilisation à l'entrepreneuriat en milieu scolaire; l'adoption de règlements sur les entreprises durables, les coopératives et les entreprises sociales; l'accès facilité au crédit, en particulier le microcrédit; et un meilleur soutien non financier pour les jeunes entrepreneurs.

305. La résolution préconise l'adoption de politiques pour l'emploi des jeunes compatibles avec les normes internationales du travail et garantissant l'égalité de traitement et de droits. Plusieurs pays ont introduit des réformes visant à promouvoir l'accès des jeunes à un emploi stable. Par exemple, la réforme de 2012 du marché du travail en Italie prévoit la possibilité d'arrangements contractuels pour remédier à la segmentation du marché du travail et réduire le nombre de jeunes dans les emplois précaires et mal rémunérés.

306. Depuis juin 2012, le Bureau a pris plusieurs initiatives pour donner effet à la résolution. Son plan septennal de suivi (2013-2019), approuvé par le Conseil d'administration en novembre 2012⁶², s'articule autour de trois piliers: i) développement et diffusion des connaissances; ii) assistance technique et renforcement des capacités; et iii) partenariats et actions de sensibilisation. Il comprend également des activités de promotion de l'appel à l'action et d'élaboration de stratégies de mobilisation des ressources.

307. Le choix du thème «Des emplois et des compétences pour les jeunes» parmi les huit domaines de première importance ouvre de vastes perspectives pour les activités et la collaboration multidisciplinaires durant l'exercice biennal 2014-15.

308. Afin d'élargir sa base de connaissances, le Bureau a élaboré un programme de recherche pour identifier les tendances et les problèmes d'actualité sur ce thème. En 2013, il a publié *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes*, mené des sondages sur la transition de l'école au travail dans 28 pays et organisé des ateliers tripartites pour discuter des résultats obtenus, des conséquences politiques et des priorités d'action. La même année, il a publié deux rapports régionaux décrivant les réalités contrastées du marché du travail des jeunes dans deux régions: Amérique latine/Caraïbes et Afrique subsaharienne. Les recherches en cours s'efforcent de mieux cerner les facteurs déterminants de l'emploi et des conditions de travail de certains groupes de jeunes et analysent les modalités de transition vers le travail décent en fonction du genre. Le Bureau a également mené plusieurs études thématiques d'impact macroéconomique et budgétaire – rémunération des jeunes, informalité, apprentissage, migration des jeunes, emploi des jeunes en zone rurale –, qui ont servi de base à la rédaction de ses rapports mondiaux, y compris sur le travail et la rémunération des enfants.

309. Le Bureau a élargi le champ de ses recherches sur les politiques nationales d'emploi des jeunes. Ainsi, le processus d'examen et d'évaluation des politiques en vigueur à Chypre a servi de base à la formulation de politiques et à la conception d'un plan national instaurant une garantie-jeunes; en Fédération de Russie, ce même processus a permis d'ajouter un volet expérience de travail au programme des établissements de formation professionnelle et de formuler une stratégie nationale pour l'emploi des jeunes.

⁶² BIT: *Suivi de la résolution – La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, Conseil d'administration, 316^e session, Genève, nov. 2012, document GB.316/INS/5/2, http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/ins/WCMS_191162/lang--fr/index.htm.

310. Dans le cadre du thème prioritaire («Ce qui fonctionne») du domaine de première importance sur l'emploi des jeunes, le Bureau a développé des outils qui lui permettent de mieux évaluer ses programmes et d'améliorer l'efficacité de ses interventions, en portant une attention particulière aux analyses d'impact des programmes d'entrepreneuriat.

311. Le Bureau a identifié les bonnes pratiques permettant d'appuyer l'élaboration des politiques dans différents domaines, notamment les mesures qui associent les régimes de protection sociale et les interventions sur le marché du travail concernant l'emploi et la migration des jeunes. Il a enrichi sa base expérimentale de données sur les bonnes pratiques grâce aux apports de plusieurs autres institutions et organisations et créé un outil d'analyse et d'évaluation des bonnes pratiques pour comparer les informations entre pays et régions.

312. Depuis 2012, le Bureau a dispensé des conseils aux gouvernements et aux partenaires sociaux d'environ 40 pays – dont 15 ont bénéficié d'une aide plus soutenue – afin de les aider à formuler et mettre en œuvre des politiques conformes à la résolution de 2012: réformes institutionnelles, stratégies, plans d'action et programmes nationaux assortis de délais. En février 2013, il a organisé une réunion des partenaires du développement afin de mobiliser leur soutien et lui permettre d'étendre ses activités consultatives à d'autres pays.

313. S'agissant du renforcement des capacités, le Bureau a conçu une série de supports d'apprentissage sur divers sujets – analyse des informations sur le marché du travail des jeunes, développement des programmes, systèmes de profilage permettant d'identifier les lacunes chez les jeunes et de mieux cibler les interventions – et créé des outils permettant d'améliorer les fonctions de suivi et d'évaluation au sein des établissements.

314. Le Centre international de formation de l'OIT a réexaminé ses programmes de formation, sur place et à distance, pour prendre en compte la résolution de 2012. En 2013, il a dispensé le premier programme régional de formation destiné aux jeunes sur la base du cadre politique global de la résolution.

315. Le Bureau a pris plusieurs mesures pour affirmer son rôle de chef de file dans ce domaine et promouvoir la cohérence des initiatives d'emploi en faveur des jeunes au sein des institutions multilatérales et régionales. Il a coordonné le volet emploi et entrepreneuriat du Plan d'action mondial des Nations Unies pour la jeunesse, lancé en 2013 pour promouvoir le travail décent des jeunes aux niveaux mondial, régional et national. Il a renforcé ses partenariats avec la Banque mondiale et l'ONU au moyen d'une série d'initiatives conjointes. Au niveau régional, il a conclu en septembre 2013 un accord de coopération sur l'emploi des jeunes avec la Banque africaine de développement, l'Union africaine et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. En Amérique latine et dans les Caraïbes, il a conclu avec la Banque interaméricaine de développement un protocole d'entente sur l'emploi des jeunes. Il a renforcé sa collaboration avec la Commission européenne, notamment au moyen de services consultatifs sur la mise en place des garanties-jeunes. Au niveau national, il a renforcé les partenariats établis dans le cadre du système multilatéral, notamment par une programmation conjointe en matière d'emploi des jeunes; en Zambie, par exemple, il dirige la mise en œuvre du plan d'action global pour la jeunesse.

2.9. Action normative concernant l'objectif stratégique de l'emploi

316. Les normes internationales du travail guident les gouvernements et les partenaires sociaux pour l'adoption de mesures actives de promotion du travail décent. La

Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable mentionne la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, comme l'un des instruments clés de bonne gouvernance. Cette convention et la recommandation (n° 169) sur la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, ainsi que d'autres instruments internationaux donnent des indications précises sur les politiques de l'emploi. Les mesures prises pour mettre en œuvre la convention n° 122 sont commentées ci-dessus à la section 2.1 sur les politiques nationales de l'emploi.

317. En septembre 2013, 108 pays avaient ratifié la convention n° 122⁶³, dont cinq (Rwanda, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suisse, Trinité-et-Tobago et Viet Nam) l'ont fait depuis la CIT de 2010. Entre 2010 et 2013, le Bureau a organisé dans certains pays africains francophones des ateliers sur le renforcement des capacités en rapport avec les normes internationales du travail relatives à la promotion de l'emploi et rédigé un *Guide sur la politique de l'emploi et les normes internationales du travail*⁶⁴.

318. L'application de la convention n° 122 dans certains pays a fait l'objet de discussions à plusieurs sessions de la Commission de l'application des normes de la Conférence⁶⁵.

319. En septembre 2013, 89 pays avaient ratifié la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, et 68 pays la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975.

320. La discussion récurrente sur la protection sociale, tenue en 2011, a réaffirmé la pertinence de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et reconnu le plein emploi productif et décent comme la principale source de revenus. La recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, reconnaît dans son préambule que le droit à la sécurité sociale est, avec la promotion de l'emploi, une nécessité économique et sociale pour le développement et le progrès. Elle invite également les Etats Membres à veiller à la cohérence des politiques publiques, y compris celles de l'emploi et de la sécurité sociale.

321. La recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, qui sert d'assise aux activités du BIT auprès des PME, offre des conseils sur les politiques et les cadres juridiques, la culture d'entreprise, l'infrastructure des services et le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs⁶⁶.

322. La Déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales fournit des orientations importantes sur les PME et les chaînes d'approvisionnement.

⁶³ BIT: Ratifications de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312267.

⁶⁴ BIT: *Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi* (Genève, 2012).

⁶⁵ BIT: Ratifications de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, *op. cit.*

⁶⁶ Les instruments suivants sont également très pertinents: convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949; convention (n° 135), concernant les représentants des travailleurs, 1971; convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000; recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004; recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006.

2.10. Actions mondiales de sensibilisation à la promotion de l'emploi

323. Le Bureau a accentué ses actions de sensibilisation menées au niveau mondial afin de placer l'emploi et le travail décent au cœur de l'ordre du jour international du développement et de renforcer les partenariats et la cohérence des politiques avec les autres organisations.

Objectifs du Millénaire pour le développement et au-delà

324. Les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2000, constituent depuis cette date le cadre mondial du développement international. Fruit d'un consensus et d'un engagement volontaires au niveau mondial, chacun d'entre eux a été conçu comme un noyau d'objectifs quantitatifs, à atteindre dans un délai donné, avec un ensemble d'indicateurs et de données qui en facilitent le suivi et le contrôle ⁶⁷.

325. Un nouvel objectif, le plein emploi productif et un travail décent pour tous, y compris pour les femmes et les jeunes, a été inclus en 2007 dans l'OMD 1 («Réduire l'extrême pauvreté et la faim»). Le BIT a proposé à cet égard quatre indicateurs ⁶⁸, pour lesquels il a fourni des données et des estimations. Ces objectifs n'étant pas contraignants, ils n'ont cependant suscité qu'une attention tardive et limitée.

326. L'échéance de la réalisation des OMD approchant, le Programme mondial de développement post-2015 fait actuellement l'objet de plusieurs débats et processus consultatifs, qui ont en commun un trait distinctif, à savoir que l'emploi, comme facteur déterminant de la réforme de l'économie et de l'éradication de la pauvreté, devrait occuper l'avant-scène de toute future stratégie mondiale du développement. En novembre 2012, le Conseil d'administration du BIT a proposé d'adopter expressément le plein emploi productif et le travail décent comme objectifs du Programme mondial de développement post-2015 et d'insister sur la nécessité des socles de protection sociale.

327. Cet appel a été entendu bien au-delà de l'OIT: avec l'éducation et les soins de santé, l'amélioration des possibilités d'emploi fait partie des trois priorités identifiées dans l'enquête mondiale de l'ONU *My World 2015*, à laquelle ont participé près de 800 000 répondants de 190 pays ⁶⁹. La création d'emplois apparaît également comme une nécessité urgente dans la quasi-totalité des pays où l'ONU a tenu des consultations nationales sur les perspectives au-delà de 2015 ⁷⁰. Plusieurs mémoires influents présentés dans le cadre du programme post-2015 soulignent que la croissance inclusive et la création d'emplois devraient constituer la pierre angulaire du futur ordre du jour

⁶⁷ S. Fukuda-Parr et A. Yemin: *The power of numbers: A critical review of MDG targets for human development and human rights* (Boston, Harvard School of Public Health, 2013). Seuls deux indicateurs du marché du travail sont inclus dans les OMD initiaux, à savoir: la part des femmes salariées dans le secteur non agricole (OMD 3, «Promote gender equality and empower women») et le taux de chômage des 15-24 ans (OMD 8, «Develop a global partnership for development»).

⁶⁸ Taux de croissance du PIB par personne occupant un emploi; ratio emploi/population; pourcentage de la population occupant un emploi touchant moins de 1,25 dollar E.-U. par jour (à parité de pouvoir d'achat); proportion de personnes travaillant à leur compte et des travailleurs familiaux par rapport à l'emploi total. Voir BIT: *Guide pour les objectifs du Millénaire pour le développement: Indicateurs de l'emploi*, deuxième édition (Genève, 2013).

⁶⁹ Nations Unies: *My World 2015: L'enquête mondiale des Nations Unies pour un monde meilleur*, 2013, <http://www.myworld2015.org/?page=results&lang=fr>.

⁷⁰ GNUD: *A million voices: The world we want*, 2013.

économique. Par exemple, le rapport du Groupe de haut niveau de l'ONU sur le Programme mondial de développement post-2015 mentionne expressément comme huitième objectif indicatif (sur 12) «Créer des emplois, des moyens de subsistance durables et une croissance équitable», et la protection sociale comme volet du premier objectif indicatif «La fin de la pauvreté»⁷¹.

328. L'OIT et ses mandants tripartites ont activement participé au débat sur le programme post-2015. Le Bureau a préparé deux notes d'orientation afin de placer les thèmes relevant du mandat de l'OIT au cœur du débat et développé un argumentaire en faveur de l'adoption possible d'un objectif distinct, à savoir l'emploi et les moyens de subsistance, qu'il a étayé en formulant diverses options quant aux objectifs, cibles et indicateurs. Il a également rédigé des notes et des mémoires d'orientation sur l'emploi, le travail décent et la protection sociale, qui ont été présentés au secrétariat du programme post-2015, devant plusieurs groupes de discussion, au Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le développement durable et dans le cadre d'autres débats thématiques⁷².

329. Bien qu'il soit impossible à ce stade de prédire l'issue finale des négociations intergouvernementales qui débiteront en septembre 2014 et devraient aboutir à la présentation d'un texte pour adoption à l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2015, tous conviennent qu'il faut maintenir le format actuel des OMD, à savoir une liste réduite d'objectifs simples, concrets et mesurables de développement durable, susceptibles de capter l'attention du public. Bien qu'il existe un large consensus mondial sur l'importance des emplois de qualité pour un développement durable et inclusif, tous les mandants de l'OIT doivent conjuguer leurs efforts pour que le plein emploi productif et le travail décent deviennent un objectif clé du développement dans le programme post-2015. Les conclusions du rapport sur la discussion récurrente sur l'emploi pourraient contribuer utilement aux actions mondiales de sensibilisation en la matière, en identifiant les sources les plus fécondes de création d'emplois de meilleure qualité, qui pourraient être intégrées dans un programme d'action pratique, mesurable et contrôlable.

Le G20

330. Depuis le début de la crise mondiale, le BIT s'est engagé avec les dirigeants mondiaux dans le processus du G20 pour s'assurer que l'emploi et la reprise durables reçoivent toute l'attention voulue, en soulignant notamment la nécessité d'efforts collectifs pour stimuler la croissance et l'emploi.

331. Le BIT a joué un rôle clé dans la première réunion conjointe des ministres des Finances et du Travail et de l'Emploi du G20, sous la présidence russe. Cette rencontre de ministres, qui d'ordinaire se préoccupent de la demande sur le marché du travail avec leurs homologues qui s'intéressent plutôt à l'offre, a permis des avancées importantes⁷³. Dans leur communiqué final, les ministres des Finances et du Travail et de l'Emploi du G20 ont déclaré: «Nous nous efforcerons de veiller à ce que nos futurs engagements en faveur d'une croissance forte, durable et équilibrée reflètent nos points de vue communs

⁷¹ Nations Unies: *A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development*, 2013; *A life of dignity for all: Accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015*, 2013.

⁷² GNUM: *Growth and employment in the post-2015 agenda: Messages from a global consultation* (New York, 2013).

⁷³ BIT: *L'OIT salue les efforts du G20 pour stimuler la croissance et la création d'emplois*, Moscou, 19 juillet 2013, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_218047/lang--fr/index.htm.

concernant l'emploi, le travail et les politiques sociales, et la nécessité de les intégrer à nos politiques macroéconomiques pour soutenir la croissance économique, la création d'emplois de qualité et la cohésion sociale ⁷⁴.»

332. Lors du Sommet de Saint-Pétersbourg en septembre 2013, les dirigeants du G20 se sont engagés à prendre des mesures décisives en faveur d'une croissance durable et équilibrée, riche en emplois.

333. Le BIT a participé aux réunions régulières du Groupe-cadre de travail qui assure le secrétariat des ministres des Finances du G20 et des gouverneurs des banques centrales, et à celles du Groupe de travail sur le développement et de la *Taskforce* du G20 (créée en 2011), où les représentants des employeurs (le B20) et des travailleurs (le L20) jouent un rôle consultatif.

334. Le BIT continuera à appuyer les travaux de la *Taskforce* du G20 sur l'emploi, sous la présidence australienne, et notamment le suivi de l'engagement des dirigeants du G20, à savoir la formulation de plans de travail précis comme objectifs centraux des stratégies de croissance.

Autres fora multilatéraux

335. Si les institutions de Bretton Woods n'ont pas porté suffisamment attention au thème de l'emploi dans leurs travaux antérieurs, elles sont maintenant déterminées à inscrire la création d'emplois au cœur de l'agenda mondial du développement. Ces dernières années, le FMI, la Banque mondiale et la Société financière internationale (SFI) ont rédigé des rapports sur l'emploi qui représentent une avancée significative et traduisent une convergence de vues substantielle entre le BIT, les institutions de Bretton Woods et la SFI ⁷⁵.

336. La nouvelle direction de la Banque mondiale est fermement déterminée à renforcer son partenariat et la coopération avec le BIT dans plusieurs domaines, y compris la recherche, la collecte de données, la politique de l'emploi et l'emploi des jeunes; les deux institutions ont conclu une série d'accords de partenariat concrets sur divers sujets.

337. Le Réseau pour l'emploi des jeunes – mécanisme interinstitutionnel existant depuis de nombreuses années qui regroupe la Banque mondiale, le BIT et le système des Nations Unies – s'oriente vers l'établissement d'une coalition mondiale en faveur de l'emploi des jeunes et constitue actuellement un fonds commun de recherche et de données permettant d'évaluer les politiques et d'élargir l'éventail des interventions dans ce domaine ⁷⁶.

338. Le BIT a également joint ses forces à celles de la Banque mondiale face à la crise, en dressant notamment un inventaire des politiques adoptées dans de nombreux pays pour y remédier ⁷⁷.

⁷⁴ *Communiqué des ministres des Finances et du Travail et de l'Emploi du G20*, Moscou, 19 juillet 2013, p. 3, http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_218017.

⁷⁵ Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2013: Emplois*; FMI: *Jobs and growth: analytical and operational considerations for the Fund*; Société financière internationale: *IFC jobs study: Assessing private sector contributions to job creation and poverty reduction* (Washington, DC, 2013).

⁷⁶ <http://www.ilo.org/public/french/employment/yen/index.htm>

⁷⁷ BIT et Banque mondiale: *Joint synthesis report: Inventory of policy responses to the financial and economic crisis* (Genève et Washington, DC, 2013).

339. Lancé à Oslo en septembre 2010, le partenariat BIT/FMI a donné lieu à des activités conjointes dans divers pays, dont la Bulgarie, la République dominicaine et la Zambie. Le FMI a également sollicité l'avis du BIT sur une nouvelle modélisation du marché du travail, maintenant intégrée dans ses consultations au titre de l'article IV ⁷⁸.

340. La contribution du BIT à l'évaluation des consultations au titre de l'article IV du FMI (voir section 2.2) a influencé le rapport de 2013 de ce dernier sur l'emploi et la croissance, qui contient une auto-évaluation des politiques macroéconomiques.

341. Dans le cadre d'autres initiatives prises récemment à l'échelon mondial – tel le *New Deal for Engagement in Fragile States* –, les instances internationales s'efforcent de formuler une réponse plus efficace aux défis uniques que rencontrent les Etats fragiles ou touchés par un conflit. Le BIT participe directement aux travaux en cours pour la mise sur pied de la *Global Facility for employment creation in fragile situations*, initiative soutenue par le Groupe de la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD), le PNUD, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et le Bureau d'appui des Nations Unies à la consolidation de la paix ⁷⁹. Certaines institutions régionales, telles la BAD, l'ASEAN, la BASD et l'UE, ont conclu ces dernières années des partenariats pour appuyer les politiques de l'emploi et l'emploi des jeunes.

⁷⁸ FMI: *Les conseils du FMI sur les questions liées à l'emploi*, 5 déc. 2013, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/laborf.htm>.

⁷⁹ La Global Facility se fonde sur la politique de l'emploi des Nations Unies et sur le Rapport de la Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2011: Conflits, sécurité et développement* (Washington, DC, 2011).

Chapitre 3

Résumé et action future

342. Relever les multiples défis de l'emploi examinés dans ce rapport, malgré le handicap d'une reprise atone, inégale et incertaine, tout en absorbant les mutations structurelles qui remodelent actuellement le marché du travail, suppose de renforcer substantiellement les mesures de soutien aux politiques de promotion de l'emploi aux niveaux national et mondial. Sur ce dernier plan, les actions de sensibilisation menées par les mandants de l'OIT dans divers fora – Programme de développement durable pour l'après-2015, G20 et institutions régionales – joueront un rôle central.

343. Il est impératif d'investir dans la création d'emplois de qualité pour relancer la croissance et promouvoir une reprise et un développement plus durables, qui profitent au plus grand nombre. Durant la prochaine décennie, il faudra créer des emplois décents, tant pour le quart de la population mondiale qui est actuellement au chômage, sous-employée ou sur le point d'entrer dans la population active (plus de 600 millions de personnes) que pour les 840 millions de travailleurs pauvres qui vivent avec moins de 2 dollars E.-U. par jour.

344. L'analyse présentée aux chapitres 1 et 2 de ce rapport met en lumière les profonds écarts dans la situation économique, fiscale, institutionnelle et démographique des pays examinés. Le rapport démontre clairement que la promotion du plein emploi productif et librement choisi suppose un ensemble cohérent de politiques, adaptées à la conjoncture nationale et couvrant un large éventail de domaines. Il montre également la profonde interdépendance des actions entre les pays et, partant, l'impérieuse nécessité de cohérence, de collaboration et de coordination au niveau mondial. Le rapport démontre enfin que, pour être efficaces, les politiques de l'emploi exigent une coopération et un dialogue accru entre les secteurs public et privé, qui doivent renforcer leur complémentarité dans plusieurs domaines; pour ce faire, il faut optimiser les synergies entre le secteur privé, moteur déterminant de la création d'emplois, et les pouvoirs publics, qui doivent prendre toutes les mesures voulues pour formuler des politiques et des stratégies de développement des compétences adéquates, et mettre en place des institutions du marché du travail solides et inclusives.

345. Il pourrait s'avérer nécessaire de pallier la faible demande globale qui étouffe la reprise en adoptant une approche plus équilibrée, associant consommation intérieure plus soutenue et recours accru à l'investissement et au jeu du marché pour compenser la faiblesse des exportations. Un accroissement des investissements dans les secteurs productifs dynamiques à fort potentiel d'emplois, un meilleur accès au crédit pour les PME, l'amélioration de la protection sociale et des salaires décents, conjugués avec des gains de productivité et des dépenses publiques bien ciblées, peuvent créer un cercle vertueux alliant emploi productif, croissance et développement partagés par tous.

346. Dans toutes les régions, des progrès substantiels ont été accomplis en ce qui concerne l'adoption de politiques nationales de l'emploi, et notamment la place centrale qu'elles occupent maintenant dans les plans de développement et les stratégies de croissance au niveau national. Les pouvoirs publics doivent intensifier leurs efforts s'ils veulent appliquer effectivement ces politiques, en assurer le suivi, évaluer leurs résultats, les améliorer et les adapter en permanence, et les intégrer à leurs politiques budgétaires et d'investissement.

347. La cohérence et la complémentarité entre les politiques macroéconomiques propices à l'emploi et les interventions du même ordre sur le marché du travail s'imposent, tant à long terme pour s'adapter aux réformes structurelles et remédier aux problèmes de développement qu'à court terme pour aider les groupes défavorisés et vulnérables à accéder à un travail décent, notamment les jeunes, les femmes, les chômeurs de longue durée et les personnes occupant un emploi informel ou précaire. Dans leur déclaration commune lors du Sommet de Saint-Pétersbourg en septembre 2013, les ministres des Finances et du Travail et de l'Emploi du G20 ont souligné le lien entre les politiques macroéconomiques et les politiques du marché du travail.

348. Il est crucial d'inverser le déclin de l'investissement intérieur et des investissements directs étrangers et d'accroître l'investissement productif – notamment dans les infrastructures, dans l'agriculture, là où ce secteur représente une part importante de l'emploi rural, et dans les branches dynamiques des secteurs secondaire et tertiaire – pour créer des emplois, promouvoir la diversification économique et les réformes structurelles et améliorer la productivité. Les banques régionales de développement peuvent participer plus activement à cette dynamique en privilégiant l'octroi de prêts pour les investissements à fort potentiel de création d'emplois.

349. Certains facteurs structurels de changement analysés à la section 1.2 offrent de réelles perspectives de création d'emplois et d'investissement, par exemple la mutation vers un modèle économique à faible empreinte de carbone et la demande accrue de services à la personne en raison de l'évolution démographique. L'anticipation des compétences nécessaires dans ces secteurs et l'investissement dans le développement de ces nouvelles qualifications contribueront à réduire l'inadéquation de l'offre et de la demande.

350. Il conviendra notamment de prendre des mesures, nombreuses et variées, pour surmonter la crise sans précédent de l'emploi des jeunes. Certaines politiques se sont révélées efficaces à cet égard dans la plupart des pays, tels les dispositifs d'activation conditionnelle (dans les pays possédant les institutions et les capacités administratives pour les mettre en œuvre) ou les grands programmes publics d'emploi novateurs. Au-delà de leurs résultats immédiats (protection sociale et réduction de la pauvreté), ces politiques ont un effet multiplicateur parce qu'elles stimulent la demande, la croissance et les investissements, favorisent l'acquisition des compétences et ouvrent des perspectives dans les milieux défavorisés.

351. Compte tenu du climat d'austérité généralisé, il est plus que jamais nécessaire de mettre en place des mécanismes rigoureux de suivi et d'évaluation d'impact pour tous ces programmes.

352. La transition vers l'économie formelle est en passe de devenir un objectif prioritaire des politiques d'emploi et de protection sociale. Les approches innovantes, multidimensionnelles, adaptées aux divers contextes, associant promotion de l'emploi et de l'entrepreneuriat, protection sociale et respect des droits, donnent des résultats positifs à cet égard. Le débat normatif sur ce sujet, qui se tiendra à la CIT de 2014 et se

poursuivra en 2015, pourrait contribuer à enrichir notablement le corpus existant de normes internationales du travail sur l'emploi.

353. Un dialogue social fort est le préalable à la formation d'un consensus éclairé, essentiel à la mise en œuvre des difficiles réformes structurelles que supposent une reprise et un développement axés sur l'emploi. Le processus de dialogue social en vue de la formulation d'une politique de l'emploi doit réunir non seulement les partenaires tripartites traditionnels, mais aussi les organismes et ministères gouvernementaux responsables des stratégies économiques et financières et des politiques d'investissement.

354. Les ministères du travail sont souvent les principaux responsables des actions de sensibilisation et de coordination des politiques de l'emploi, qu'ils doivent également appliquer de manière cohérente. Le Bureau a récemment effectué une étude comparative, qui démontre clairement la nécessité de redynamiser leur rôle et de renforcer les capacités des commissions tripartites de l'emploi et des mécanismes de coordination interministérielle.

355. Les mandants de l'OIT sont également invités à envisager de renforcer les mécanismes d'examen de leurs politiques de l'emploi au niveau national, y compris dans le cadre d'une procédure d'examen par les pairs, comme le prévoit la Déclaration de l'OIT de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. La section 2.1 illustre les leçons tirées d'expériences vécues et donne des exemples de mécanismes actuellement mis en œuvre au sein d'autres organisations internationales et régionales.

356. Les activités du Bureau dans le cadre du suivi de la résolution de 2010, examinées dans le présent rapport, fournissent de nouvelles preuves empiriques, concernant notamment les interventions axées sur la demande et les résultats obtenus grâce aux conseils dispensés aux pays en matière de politiques et de renforcement des capacités et aux outils élaborés à ces fins.

357. La réforme interne du BIT, y compris les initiatives du Centenaire proposées par le Directeur général et l'adoption des huit domaines de première importance dans le programme et budget pour 2014-15, offre au Bureau l'occasion d'élargir et de renforcer la coopération de ses ressources interdisciplinaires dans plusieurs domaines prioritaires identifiés dans le présent rapport, essentiels à la réalisation de l'objectif du plein emploi productif.

358. L'objectif global du domaine de première importance 1 («Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour une croissance inclusive») permettrait de renforcer l'action du BIT en matière de politiques, d'outils et de services consultatifs, dans les domaines suivants: 1) institutions du marché du travail favorisant une croissance inclusive; 2) politiques macroéconomiques propices à la création d'emplois; et 3) approches sectorielles pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. L'accent mis sur l'action au niveau national dans le cadre de ce domaine de première importance soutiendra les demandes toujours plus nombreuses des mandants de l'OIT, qui souhaitent des actions efficaces pour remédier aux problèmes d'emploi spécifiques auxquels ils sont confrontés, mettant l'accent sur les mécanismes de suivi et d'évaluation des politiques nationales de l'emploi. Les bonnes pratiques des pays, quel qu'en soit le niveau de développement, seront analysées et largement partagées. Les enseignements tirés des diverses expériences enrichiront la base de connaissances du BIT et lui permettront de maintenir son leadership en cette matière, y compris dans le cadre du Programme de développement durable pour l'après-2015, du G20 et des nouveaux cadres de travail régionaux. Les actions menées dans ces trois domaines, ainsi qu'au niveau des pays, bénéficieront de l'amélioration de la base de données et du soutien accru donné aux pays pour la collecte et l'analyse des informations sur le marché du travail.

359. Le Bureau poursuivra sans discontinuer les mesures déjà prises pour donner suite à l'appel à l'action de 2012, dans le cadre du domaine de première importance sur les emplois et les qualifications pour les jeunes. Comme le montre le présent rapport, l'analyse porte en priorité sur les mesures qui donnent des résultats positifs pour l'emploi des jeunes, dans les cinq domaines visés par l'appel, tout en maintenant l'équilibre entre les dispositifs d'offre, de demande et d'intermédiation. Les actions de renforcement des capacités se multiplieront dans toutes les régions et les échanges intrarégionaux seront facilités.

360. Les interventions dans le cadre du domaine de première importance sur la productivité et les conditions de travail dans les PME visent à démontrer qu'il est possible de réaliser de forts gains de productivité dans les PME en consacrant des investissements aux travailleurs et en améliorant les conditions de travail, de manière à accélérer la croissance économique et à la rendre plus durable. L'objectif est de proposer cette démarche aux pays qui, en nombre croissant, adoptent des politiques et créent des institutions propices au développement du secteur privé. Plusieurs politiques sont ici concernées, notamment: le développement des compétences, la sécurité et la santé au travail, les salaires et autres conditions de travail, la protection sociale et le cadre réglementaire.

361. Le domaine de première importance sur la formalisation de l'économie informelle ainsi que la discussion normative qui débutera à la CIT de 2014 et se poursuivra en 2015 permettront d'approfondir et d'affiner l'analyse des facteurs d'informalité dans les divers contextes nationaux en fonction du stade de développement et d'identifier les conjugaisons de politiques susceptibles de favoriser une transition tangible et durable vers l'économie formelle. Les instruments politiques visant à renforcer la capacité des mandants à réaliser la transition vers l'économie formelle seront un volet majeur de ce domaine de première importance.

362. Les activités dans le cadre du domaine de première importance sur l'établissement et l'extension des socles de protection sociale seront fondées sur les synergies entre la protection sociale et la création d'emplois commentées dans le présent rapport, qui sont un pilier essentiel de la réduction de la pauvreté et du développement durable.

363. Le domaine de première importance sur le travail décent dans l'économie rurale ciblera les questions de revenus, la sécurité alimentaire et la résilience en zone rurale, ainsi que le travail décent pour les travailleurs ruraux dans les chaînes d'approvisionnement et les plantations.

364. Le domaine de première importance sur la protection des travailleurs contre les formes de travail inacceptables et un meilleur respect des conditions de travail grâce à l'action de l'inspection du travail concerne notamment des questions directement liées à la promotion de l'emploi décent, productif et librement choisi.

365. Plusieurs initiatives énoncées dans le cadre des propositions du Centenaire présentent un intérêt particulier: l'Initiative verte, l'Initiative sur la fin de la pauvreté, l'Initiative sur les entreprises, l'Initiative sur les femmes au travail et l'Initiative sur l'avenir du travail.

366. L'analyse présentée dans ce rapport et les travaux préparatoires du Bureau sur les domaines de première importance mettent en lumière certaines lacunes importantes quant aux connaissances et aux politiques dans les domaines suivants, notamment:

- a) *Le chômage structurel et de longue durée*: La persistance de niveaux élevés de chômage et l'augmentation du chômage de longue durée, y compris parmi les jeunes, appellent de nouvelles analyses sur la nature structurelle de ces phénomènes afin de mieux discerner la part relative des facteurs liés aux qualifications et à l'âge et d'y apporter des réponses efficaces.

- b) *Le travail autonome*: Etant donné que l'activité indépendante constitue la première source d'emploi pour la majorité des travailleurs dans de nombreux pays en développement, il convient d'approfondir les recherches sur les tendances, les caractéristiques, les niveaux de revenus et les modes de vie liés à cette forme d'emploi afin d'identifier des moyens permettant d'améliorer les revenus et la productivité de ces travailleurs et de réduire leur vulnérabilité.
- c) *Les liens entre la technologie, l'emploi et les qualifications*: Il conviendrait notamment ici d'analyser les implications des tendances à la segmentation du marché du travail et de l'accroissement des formes de travail atypiques.
- d) *L'inégalité* et ses conséquences pour la dynamique du marché du travail.

367. Le Bureau doit redoubler d'efforts et se fixer des objectifs encore plus exigeants pour assurer le suivi de cette deuxième discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi. Pour ce faire, il devra bénéficier de ressources suffisantes, y compris des financements externes, et renforcer les partenariats noués avec les institutions multilatérales et régionales, notamment celles qui sont mentionnées dans le présent rapport.

Chapitre 4

Thèmes de discussion suggérés

1. Compréhension commune des défis actuels en matière d'emploi et des principaux facteurs d'évolution
 - a) Quels sont actuellement les défis majeurs en matière d'emploi dans les différentes régions du monde, ainsi que les tendances et les causes sous-jacentes de certaines problématiques connexes: chômage, sous-emploi, informalité, sécurité d'emploi, salaires, pauvreté au travail?

2. Examen des mesures prises par l'Organisation et ses Membres pour promouvoir l'emploi et assurer le suivi des conclusions de la CIT de 2010 concernant la discussion récurrente sur l'emploi ¹
 - a) Quels résultats les diverses politiques macroéconomiques adoptées sur la base des conclusions de la CIT de 2010 ont-elles donné sur le plan de l'emploi et du travail décent, compte tenu des différents contextes dans lesquels ces choix ont été opérés?
 - b) Quelles mesures prises, et quelles politiques mises en œuvre, ont permis une augmentation des investissements, la réalisation de mutations structurelles et l'émergence d'entreprises plus durables, favorisant l'emploi décent et productif?
 - c) Quelles politiques du marché du travail ont permis de combattre les inégalités, de promouvoir l'emploi décent et d'avantager les groupes défavorisés?
 - d) Quelles mesures ont été prises, et quels mécanismes de coordination des politiques ont été mis en œuvre, aux niveaux national et international, pour améliorer la situation de l'emploi?

Quelles mesures supplémentaires pourraient être prises pour promouvoir l'intégration des objectifs d'emploi dans le Programme de développement durable pour l'après-2015?
 - e) Quelles mesures le Bureau a-t-il prises pour aider les mandants dans les domaines ci-dessus, et avec quels résultats?

¹ Voir les conclusions de la session de 2010 de la CIT à l'adresse: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/texts/WCMS_143166/lang--fr/index.htm.

3. Répercussions de la conjoncture, interne et externe, sur les travaux de l'OIT en matière d'emploi

- a)* Quels devraient être les principaux volets d'un cadre global, approprié et efficace, favorisant la création d'emplois décents durant les prochaines années?
- b)* Quels enseignements avons-nous tirés quant à l'interdépendance des quatre objectifs stratégiques de l'OIT en matière de promotion de l'emploi?