
Comité plénier sur les réponses à la crise

**Débat thématique 7: Moyens d'action:
politiques actives du marché du travail**

Des politiques actives du marché du travail efficaces (PAMT) visent à éviter les licenciements, à faciliter le retour au travail de ceux qui sont déplacés et, d'une manière générale, à réduire le chômage et le sous-emploi. Ces politiques englobent une vaste gamme de mesures de nature à améliorer les perspectives des travailleurs de trouver des emplois rémunérateurs ou d'augmenter leur capacité d'accroître leur revenu, par exemple, en rapprochant les compétences des travailleurs de celles requises pour un emploi, en améliorant les aptitudes des travailleurs, en offrant des motivations pour la recherche d'un emploi et en ciblant l'aide sur les jeunes défavorisés, les personnes handicapées et les autres groupes habituellement défavorisés dans le milieu du travail.

Les politiques PAMT aident en général les employeurs à constituer la base de connaissances dont ont besoin la main-d'œuvre et les entreprises pour que ces dernières trouvent les employés dont elles ont besoin. Elles sont étroitement liées aux politiques du marché du travail appelées «passives», telles que l'aide au revenu et autres mesures de protection sociale. Dans les pays industrialisés en particulier, on s'efforce de plus en plus d'«activer» ces mesures passives afin d'améliorer l'intégration des chômeurs et des personnes sous-employées dans le marché du travail.

Principaux défis

Dans les pays en développement, la perte d'emploi n'aboutit pas forcément à un chômage de grande envergure. Au contraire, les travailleurs déplacés s'orientent vers l'économie informelle, rurale ou urbaine, ou ils y reviennent pour subvenir à leurs besoins même si le travail qu'ils trouvent est très mal rémunéré. Le secteur agricole constate une baisse de productivité à mesure qu'il absorbe davantage de travailleurs, que le revenu par habitant s'amenuise en raison du déficit de fonds envoyés par les travailleurs émigrés dans les villes et à l'étranger, et que les budgets familiaux sont de plus en plus obérés lorsque ces travailleurs reviennent mais n'augmentent pas nécessairement le revenu des familles.

Les conditions évoluent à peu près de la même façon dans l'économie informelle urbaine où davantage de personnes trouvent des moyens de subsistance grâce à un travail peu productif et mal rémunéré. Si ces récessions sont de courte durée, les familles et les parents offrent une aide jusqu'à ce que l'économie se rétablisse et que le cycle d'emploi se remette en place. Si la récession se prolonge, les pertes d'emplois entraînent une augmentation de la pauvreté, une détérioration des aptitudes et une perte d'opportunités en matière d'éducation et de formation ainsi qu'un risque de déchéance.

L'insuffisance des budgets et des effectifs pour les services publics de l'emploi entrave la prestation d'emploi de base dans des délais raisonnables, laissant de nombreux pays incapables de répondre à des besoins en pleine expansion de mettre en place des politiques PAMT novatrices pendant une crise.

Dans les pays développés, la récession entraîne des pertes d'emplois, la réduction du temps de travail et des revenus, accroît les délais pour les jeunes qui sont prêts à entrer sur le marché du travail, et oblige à réduire les possibilités d'emploi pour les travailleurs migrants. Les mesures visant à éviter complètement les licenciements ou à les réduire de façon significative ou à les retarder peuvent être une solution gagnant-gagnant pour les travailleurs, les employeurs et leurs communautés.

Eviter les pertes d'emplois signifie éviter la pression sociale, économique et psychologique pour les travailleurs et leur famille et la détérioration de leurs aptitudes génériques et spécifiques à un travail. Pour les employeurs, éviter les licenciements signifie retenir la possibilité de réagir rapidement à une amélioration des conditions économiques sans avoir à supporter le coût du recrutement et de la formation de nouveaux travailleurs. Pour les communautés, éviter les licenciements signifie permettre aux familles et aux entreprises de continuer à acheter des biens et services et par conséquent à éviter un effet négatif multiplicateur tout au long de la chaîne de l'économie locale.

Les coûts de l'appui des gouvernements pour éviter les licenciements sont compensés par le maintien des recettes fiscales, ce qui permet aux communautés d'offrir les services et les infrastructures qui peuvent attirer de nouvelles entreprises. Le grand problème est de garantir l'efficacité des mesures PAMT, en particulier en stimulant l'emploi lorsque la demande de main-d'œuvre est faible.

Types de mesures

Les pays industrialisés ont eu recours à *différentes possibilités pour éviter les renvois et le chômage* parmi lesquelles des réductions d'horaire assorti de subvention, par exemple «le chômage partiel» en France, le «Kurzarbeit» en Allemagne et le «Quatro per Quatro» au Mexique. Dans certaines industries très touchées par la crise, les mises à pied sont temporaires et les usines ont été fermées jusqu'à ce que la demande se raffermisse. De nombreux pays de l'OCDE ont réagi face à la crise en élaborant ou en élargissant les programmes d'aide pour subventionner les salaires ou réduire les contributions sociales, souvent en tant qu'incitation à l'emploi, ciblant les groupes vulnérables (par exemple, l'Australie a mis en place une nouvelle subvention salariale pour les employeurs qui recrutent des apprentis et des stagiaires mis à pied). Le dialogue social entre tous les participants est une caractéristique essentielle de toute forme de partage du travail et d'arrangements temporaires de licenciement.

La récession actuelle semble être marquée par d'importantes réorientations structurelles sur les marchés et dans le domaine de la technologie. C'est donc une période où de nouvelles possibilités sont offertes et où il est nécessaire d'investir dans la *mise en valeur des capacités*. Les partenariats public-privé peuvent aider les entreprises rencontrant des conditions financières difficiles à investir dans la formation, ce qui stimulera leur productivité à mesure que l'économie se rétablira. Les investissements dans l'éducation et les aptitudes améliorent également la flexibilité et l'employabilité des travailleurs qui ont besoin de trouver un nouvel emploi. En établissant un lien entre aide au revenu, services de l'emploi et mise en valeur des aptitudes, il est possible d'améliorer la productivité future des travailleurs et des entreprises tout en aidant économiquement les membres vulnérables de la société à rester dans un emploi décent ou à en trouver un.

Alors que les gouvernements dépensent davantage pour les infrastructures et les services de santé ainsi que pour les énergies nouvelles dans le cadre de mesures de relance de l'économie ou de systèmes de création d'emplois, les aptitudes nécessaires dans ces secteurs pourraient faire défaut chez ceux qui cherchent un premier emploi. Les programmes de services publics et d'investissement doivent comporter des programmes de

formation sur le tas de sorte qu'ils puissent générer des niveaux d'emploi élevés. Des cours à durée réduite et une formation en cours d'emploi seront déterminants pour éliminer les obstacles dans l'application de tels programmes.

Tant dans les pays développés que dans les pays en développement, les *jeunes* dans l'incapacité de trouver un emploi dans un marché du travail déprimé risquent à long terme le chômage et l'exclusion sociale. Une panachage de mesures peut aider les jeunes femmes et hommes à éviter ces risques: ciblage du recrutement des jeunes dans les travaux publics et les projet de service, subvention salariale et autres incitations accordées aux employeurs potentiels, programmes visant à ce que les jeunes restent plus longtemps à l'école, partenariats public-privé pour multiplier les programmes d'apprentissage, conseils plus concrets en matière d'orientation de carrière et aide pour la recherche d'un emploi. Les analyses coût-bénéfice de tels programmes doivent inclure les bénéfices sociaux tels que l'absence de troubles et l'exclusion sociale.

Dans tous les contextes économiques, les *services publics de l'emploi* ont pour objectif fondamental de faciliter l'adaptation des entreprises et des personnes à l'évolution des conditions du marché du travail. En ces temps difficiles, ces services tentent d'augmenter les services d'adaptation à l'emploi, pour aider le plus grand nombre de travailleurs qui recherchent un emploi à en trouver un parmi ceux qui sont disponibles, à mettre en œuvre un partenariat public-privé pour stimuler les investissements en matière de formation et à œuvrer de concert avec les employeurs et les travailleurs pour trouver des arrangements de partage du travail satisfaisants pour toutes les parties. Certains pays ont créé des Centres mobiles pour mettre ces services directement à disposition sur les lieux de travail touchés, dynamiser à la fois la recherche d'emploi et la formation professionnelle, et établir un lien entre formation professionnelle et entrepreneuriat. Pendant la crise, la capacité des services d'emploi privés de suivre l'évolution des marchés du travail pour pouvoir répondre aux besoins des consommateurs et promouvoir des codes de pratique concernant l'emploi à l'étranger et l'arrêt du trafic des êtres humains est d'une importance cruciale.

Questions futures en matière d'élaboration de politiques

L'efficacité des panachages de mesures PAMT dépend du cadre économique global des pays, de la législation du travail, des institutions régissant le marché du travail et des contraintes budgétaires. Les mesures PAMT s'appuient sur les politiques et les cadres institutionnels *déjà en place*. Les nouvelles mesures prennent du temps avant d'être opérationnelles, et la priorité est donc d'adapter et d'étoffer les politiques et les programmes existants.

La crise actuelle milite en faveur du principe selon lequel les économies ont besoin d'avoir des mesures PAMT permanentes et pourtant souples, dont les niveaux et la structure varient selon les cycles économiques, afin de permettre à la main-d'œuvre de s'adapter d'une manière socialement acceptable. Les schémas sociaux ont un rôle déterminant à jouer dans l'identification et la conception des options de politiques. Les mesures PAMT peuvent aider les travailleurs, les employeurs et les communautés à surmonter les conséquences de la crise mais elles ne peuvent pas en éliminer les causes, et c'est pourquoi elles ont besoin d'être intégrées dans une stratégie macroéconomique globale pour stimuler et maintenir l'emploi.

Une matrice de services d'urgence de l'OIT comporte un diagnostic et un service consultatif permettant d'utiliser les mesures PAMT pour faire front à la crise et au chômage et d'améliorer la capacité des ministères du travail. Un manuel d'évaluation

rapide de l'impact sur l'emploi au niveau des pays est en cours d'élaboration et devrait servir à créer une base de connaissances spécifiques au pays pour faire en sorte que les décisions soient prises en connaissance de cause en temps de crise.

L'OIT conduit des évaluations des services publics de l'emploi en collaboration avec des ministères pour identifier des moyens concrets d'améliorer la capacité de mettre en œuvre les mesures PAMT et d'en évaluer l'impact. L'OIT travaille de concert avec l'Association mondiale des services d'emploi publics pour recueillir et partager les bonnes pratiques et les moyens de réagir à la crise.

* * *

Références

BIT, 2009: *A guide to worker displacement: Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises*, Genève (versions en langue russe et espagnole à paraître), www.ilo.org/public/english/employment/skills/download/worker-disp.pdf.

BIT, 2003: *Guidelines for establishing Emergency Public Employment Services*, www.ilo.org/public/english/employment/crisis/download/pese.pdf.

BIT, 2007: *Guide to private employment agencies: Regulation, monitoring and enforcement*, www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_296_engl.pdf.

BIT, 2006: *Career Guidance: A resource handbook for low- and middle-income countries*, Genève, www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang--en/docName--WCMS_091712/index.htm.