



Organisation
internationale
du Travail

Observation générale concernant l'application de la convention (n°122) sur la politique de l'emploi, 1964

Adoptée par la commission d'experts pour
l'application des conventions et des
recommandations (CEACR) à sa 91^{ème}
session (nov. – déc. 2020)

La commission prend note du fait que, au cours de l'année qui s'est écoulée depuis sa précédente session de novembre 2019, le monde est devenu le théâtre d'une pandémie mondiale aux conséquences sanitaires et socioéconomiques marquées et de grande ampleur. Les mesures de confinement prises pour contrôler la propagation du virus du COVID-19 entraînent la fermeture d'entreprises de toutes tailles dans de nombreux secteurs économiques, causant des pertes d'emplois par millions. En outre, le fonctionnement des systèmes et établissements d'enseignement et de formation professionnelle a été bouleversé, contraignant nombre d'entre eux à suspendre leurs activités en raison de la pandémie. Les États Membres de l'OIT s'efforcent d'atténuer les impacts de la crise sanitaire et socioéconomique en prenant des mesures de riposte et de relance aux effets immédiats ou à long terme, la crise suivant son cours.

La crise du COVID-19 menace la survie d'entreprises, d'emplois et de revenus pour les travailleurs, y compris les indépendants, en aggravant la pauvreté et en creusant les inégalités existantes dans le domaine de l'accès à l'emploi et au travail décent. En outre, la commission observe que la pandémie accélère des changements qui s'opéraient déjà dans la structure et l'organisation du travail en raison de la mondialisation, de la numérisation et d'autres innovations technologiques qui conduisent à l'apparition de nouvelles modalités de travail. Le télétravail et le travail passant par des plateformes numériques augmentent de manière exponentielle, car les mesures d'urgence prises pour empêcher la propagation du virus ont incité un grand nombre de travailleurs à recourir au travail à domicile et avec des moyens électroniques lorsque cela est possible.

Si la nature et l'étendue des impacts de la pandémie varient selon les régions et les pays, ainsi que selon les secteurs économiques et au sein d'un même secteur, l'accès au plein emploi, productif et librement choisi et au travail décent est essentiel pour tous les travailleurs, tout comme il est essentiel que les employeurs puissent conserver une main-d'œuvre compétente et qualifiée afin de garantir le bon fonctionnement de leurs entreprises.

Dans ce contexte, la commission souhaite appeler l'attention sur son Étude d'ensemble de 2020, intitulée [*Promouvoir l'emploi et le travail décent dans un monde en mutation*](#), consacrée à l'application de la convention n° 122 et de sept autres instruments relatifs à l'emploi¹, et sur l'addendum à celle-ci, publié après l'éruption de la pandémie de COVID-19, dans lequel elle examine l'impact de cette pandémie sur l'application des instruments objets de l'Étude d'ensemble. L'Étude d'ensemble est déjà disponible sur le site Web de NORMLEX et l'addendum à l'Étude d'ensemble sera également disponible dès sa publication au début de 2021.

En outre, et compte tenu des nombreuses dimensions de la crise socioéconomique et de l'emploi en cours, la commission souhaite que la présente observation générale permette de mieux faire connaître, comprendre et utiliser les principes et orientations contenus dans la convention n° 122, qui est une convention de gouvernance prioritaire consacrée à la promotion du plein emploi, productif et librement choisi et du travail décent. Elle tient également à souligner l'importance de plusieurs instruments relatifs à l'emploi connexes, principalement de certains de

¹ La convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, et la recommandation (n° 168) qui l'accompagne; la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996, et la recommandation (n° 184) qui l'accompagne; la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984; la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006; et la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015.

ceux qui ne sont pas objets de l'Étude d'ensemble ou de son addendum mais que la commission néanmoins considère comme directement applicables au moment de concevoir, d'élaborer et de mettre effectivement et durablement en place des mesures de relance de l'économie, des mesures pour l'emploi et des mesures de création d'emplois.

La commission fait observer que, pris ensemble, ces instruments abondent en orientations pratiques qui peuvent aider les mandants de l'OIT à élaborer et à mettre effectivement en œuvre des mesures de riposte et de relance globales, échelonnées et multidimensionnelles qui aideront les pays à faire face à la crise mondiale actuelle en garantissant une relance inclusive et durable, ainsi qu'une résilience et un état de préparation renforcés leur permettant de faire face aux futures crises qui surviendraient.

Promotion du plein emploi, productif et librement choisi, du travail décent et des possibilités de création de revenus

Article 1. Dans son observation générale de 2005 sur la convention n° 122, la commission a noté que le principal objectif de la convention n° 122, tel qu'il était exprimé en son *article 1, paragraphe 1*, était la recherche d'une «politique active de l'emploi, qui a pour principal objectif de politique macroéconomique l'élaboration et la mise en œuvre de ladite politique. Afin d'atteindre l'objectif du plein emploi productif, ce dernier ne doit pas apparaître au terme de la réflexion mais doit plutôt être envisagé tout au long du processus de formulation de la politique macroéconomique.»

Cela étant, la commission souhaite appeler particulièrement l'attention sur les orientations globales qui figurent dans la recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017, en ce qui concerne les mesures à prendre en faveur de l'emploi et du travail décent pour le redressement et la résilience, entre autres objectifs, face aux situations de crise (paragr. 1). La recommandation n° 205 dispose expressément que, pour permettre le redressement et renforcer la résilience, les Membres devraient adopter et mettre en œuvre une stratégie globale et durable de l'emploi visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi, et le travail décent pour les femmes et les hommes, en tenant compte des dispositions de la convention n° 122 (recommandation n° 205, paragr. 7 a) et 10).

L'*article 2* dispose que les gouvernements doivent revoir régulièrement, dans le cadre d'une politique économique et sociale coordonnée, les mesures prises en vue d'atteindre les objectifs de la politique nationale de l'emploi.

La commission note à cet égard que les effets de ces mesures devraient être régulièrement évalués afin que celles-ci puissent être adaptées selon que de besoin, afin de surmonter les difficultés par des dispositions aussi bien générales que ciblées. De plus, dans les commentaires qu'elle formule depuis plusieurs années au sujet de l'application de la convention n° 122, la commission souligne qu'il est nécessaire d'examiner et d'évaluer régulièrement l'évolution de la situation du marché du travail national, notamment en collectant, compilant et diffusant des informations sur les tendances de l'emploi, y compris sur la taille et la répartition de la population active, le travail, l'emploi, le chômage, les heures de travail et la sous-utilisation de la main-d'œuvre, entre autres. Des données fiables relatives au marché du travail sont essentielles pour garantir que les politiques d'emploi sont adéquates et que les systèmes d'enseignement et de formation sont à même d'anticiper les besoins de compétences, ainsi que de répondre aux

besoins actuels et nouveaux en la matière. Cet élément revêt une importance cruciale compte tenu que la crise ravage certains secteurs économiques de premier plan, dont le tourisme et l'aviation, y compris les chaînes d'approvisionnement mondiales, et qu'elle en bouleverse profondément d'autres, ne laissant souvent aux travailleurs en bout de chaîne guère d'autre option que de chercher un emploi alternatif comme et où ils le peuvent. En revanche, certains secteurs enregistrent une hausse de la demande, notamment la santé, les services d'urgence, l'alimentation et l'agriculture, ainsi que le secteur informatique. En outre, la commission constate que les entreprises et les travailleurs de ces secteurs sont souvent en première ligne face à la pandémie, là où il faut garantir la sécurité au travail et le respect des principes et droits fondamentaux au travail et des normes internationales du travail en tant qu'éléments faisant partie intégrante de la riposte à la crise.

L'article 3 de la convention n° 122 appelle les États Membres à mener des consultations au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures actives du marché du travail. La commission estime qu'il convient, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, et avec leur participation active, de planifier et de mettre en œuvre des mesures inclusives et tenant compte des questions de genre pour promouvoir l'emploi durable et le travail décent, les possibilités de création de revenus et une croissance riche en emplois, et d'en contrôler l'exécution et de tenir compte de l'avis des représentants des milieux intéressés par les mesures à prendre. À cet égard, la recommandation n° 205 souligne l'importance de la consultation et du dialogue social en envisageant des consultations supplémentaires avec les organisations de la société civile, le cas échéant (paragr. 8 d) et 11). (Voir également la partie VII de l'addendum à l'Étude d'ensemble de 2020 intitulée *Promouvoir l'emploi et le travail décent dans un monde en mutation.*)

La commission note que l'élaboration et la mise en œuvre d'une riposte effective aux lendemains socioéconomiques de la crise du COVID-19 nécessite une approche multidimensionnelle incluant un éventail de mesures échelonnées, allant des mesures d'urgence immédiate aux mesures à moyen et long termes. Elle rappelle que, dans le document de 2009 intitulé *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi* que la Conférence a adopté dans le contexte de la crise financière et économique de 2008, il est demandé aux États Membres de l'OIT d'apporter une réponse à la crise dans le cadre du travail décent, fondée sur les normes internationales du travail, garantissant le lien entre progrès social et développement économique.

La commission note que la pandémie a mis l'accent sur la nécessité de renforcer les systèmes d'hygiène publique dans la plupart des États Membres. À cet égard, elle rappelle l'importance dans le cadre de la réponse à la pandémie des instruments relatifs à la politique sociale, tels que la convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962, et la convention (n° 82), sur la politique sociale (territoires non métropolitains), 1947, qui visent l'amélioration des niveaux de vie et le progrès social des peuples concernés et établissent des principes généraux appelant les États Membres à veiller à ce que toutes ces politiques soient principalement orientées vers le bien-être et le développement de la population ainsi que vers la promotion de son désir de progrès social. Le préambule de la convention n° 117 affirme que le développement économique doit servir de base au progrès social, prévoyant, entre autres, que toutes les initiatives devraient être prises au moyen de mesures appropriées sur le plan international, régional ou national, pour encourager des améliorations dans des domaines tels que, entre autres, l'hygiène public et la sécurité sociale (voir également l'article 4 de la convention n° 82).

La commission rappelle que la convention n° 122 et le corpus d'instruments relatifs à l'emploi connexes sont étroitement liés aux principes et droits fondamentaux au travail et aux conventions fondamentales et prioritaires. Dans son préambule, se référant à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la convention n° 122 affirme que «toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage». En outre, elle y met en exergue certains instruments qui présentent un intérêt direct pour la politique de l'emploi, notamment la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, et la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. La convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, tout en réglementant les agences d'emploi privées et leur coordination avec les services publics de l'emploi, institue la protection des droits des travailleurs fondée sur les normes internationales du travail.

Pour atteindre l'objectif du plein emploi, productif et librement choisi, fixé dans la convention n° 122, il convient de prendre certaines mesures cruciales. Premièrement, il faut un engagement politique afin de garantir le droit au travail au moyen de la réalisation du plein emploi. Deuxièmement, les États Membres doivent mettre en place ou renforcer les institutions nécessaires pour garantir la meilleure organisation possible du marché du travail. Troisièmement, les États doivent prendre des mesures visant à soutenir l'accès de tous à l'emploi en soutenant l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, afin de faire reculer l'inadéquation des compétences et d'anticiper les demandes de main-d'œuvre, en particulier dans un monde du travail qui change rapidement, à un rythme notamment imprimé par la mondialisation, la numérisation et les innovations technologiques, rythme qui continue de s'accélérer. Dans ce contexte, la commission note que la pandémie bouleverse considérablement certains secteurs sur lesquels elle a des effets dévastateurs, tandis qu'elle fait augmenter la demande dans d'autres. La pandémie met ainsi en lumière la nécessité de systèmes résilients et intégrés pouvant s'adapter efficacement et rapidement aux situations de crise en reconvertissant et en perfectionnant les travailleurs afin d'accroître leur employabilité et de faciliter leur redéploiement dans d'autres professions et secteurs où la demande est élevée.

La commission fait observer que la convention n° 122, lue conjointement avec le corpus d'instruments relatifs à l'emploi interdépendants et solidaires susmentionné, fournit un cadre global à la réalisation du droit au plein emploi, productif et librement choisi, et au travail décent, ainsi qu'à l'éducation et à la formation professionnelle en tant que condition nécessaire à la réalisation de cet objectif.

Éducation, formation professionnelle et apprentissage tout au long de la vie

La convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, et la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, contiennent des orientations détaillées dans ce domaine. En particulier, la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, demande aux États de mettre en place des politiques et des programmes complets et concertés d'orientation et de formation professionnelles en établissant, en particulier grâce aux services publics de l'emploi, une relation étroite entre l'orientation et la formation professionnelles et l'emploi (article 1 (1)). La convention n° 142 reflète la notion de l'emploi librement choisi en demandant aux pays de développer des politiques et programmes ouverts à tous qui devront «encourager et aider toutes personnes, sur un pied

d'égalité et sans discrimination aucune, à développer et à utiliser leurs aptitudes professionnelles dans leur propre intérêt et conformément à leurs aspirations, tout en tenant compte des besoins de la société» (article 1 (5)).

Dans son préambule, la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, reconnaît que «l'éducation et la formation tout au long de la vie contribuent de manière significative à promouvoir les intérêts des individus, des entreprises, de l'économie et de la société dans son ensemble, particulièrement au vu du défi essentiel consistant à parvenir au plein emploi, à l'élimination de la pauvreté, à l'insertion sociale et à une croissance économique durable dans l'économie mondialisée». La recommandation n° 195 demande aux Membres de prendre des mesures pour faciliter l'accès à la formation tout au long de la vie, compte tenu que l'éducation et la formation sont essentielles pour répondre aux nouveaux besoins de compétences des travailleurs et des employeurs.

La commission constate que cette crise rend l'accès à l'éducation et à la formation, ainsi qu'aux services de conseils en matière d'emploi et aux services de placement, particulièrement crucial pour les jeunes femmes et les jeunes hommes. Les jeunes sont déjà défavorisés sur le marché du travail de la plupart des pays; dans certains pays, leur taux de chômage est deux fois plus élevé que celui des travailleurs adultes. Afin d'éviter une «génération confinement» qui subirait les effets de la crise actuelle pendant des décennies, les politiques en faveur de l'emploi des jeunes et les mesures actives du marché du travail devraient être élaborées de telle sorte qu'elles garantissent notamment l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et au développement des capacités, et qu'elles facilitent le passage de l'éducation et la formation au travail.

Dans le contexte de la crise actuelle, la commission fait observer que les systèmes d'enseignement et de formation devraient aider les travailleurs qui s'efforcent d'utiliser leurs compétences transférables, de se reconvertir ou de se perfectionner, afin que ceux-ci puissent être redéployés vers d'autres emplois appropriés. Afin de garantir une résilience socio-économique accrue face à de futures crises, la commission insiste sur le fait que les études d'impact sur l'emploi ainsi que la compilation et l'analyse des informations relatives au marché du travail sont des outils essentiels qui permettent l'élaboration et la mise en œuvre de politiques fondées sur des données factuelles pour la promotion du plein emploi, productif et librement choisi, et du travail décent.

La commission se félicite de l'assistance technique fournie par le Bureau pour l'évaluation rapide de l'impact du COVID-19 sur l'emploi. Elle note que les «directives de l'OIT sur les diagnostics rapides pour évaluer l'impact du COVID-19 sur l'économie et le marché du travail au niveau national» ont été appliquées dans 47 pays couvrant toutes les régions, pour aider les mandants tripartites à formuler des recommandations politiques ciblées pour une reprise riche en emplois, en mettant l'accent sur les groupes durement touchés tels que les migrants, les travailleurs de l'économie informelle, les femmes et les jeunes. Ces directives ont encouragé un engagement tripartite fort pour faire face à l'impact de la crise sur les marchés du travail. Dans certains cas, des évaluations ont été menées en coopération avec la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement et des institutions financières régionales telles que la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque interaméricaine de développement.

La recommandation n° 205 reconnaît qu'il est nécessaire, en situation de crise, d'évaluer les nouveaux besoins de compétences et d'y répondre, et dispose que les États devraient élaborer ou adapter, en consultation avec les établissements d'enseignement et de formation et les partenaires sociaux, un programme national d'enseignement, de formation, de reconversion et d'orientation professionnelle qui évalue les nouveaux besoins de compétences liés au redressement et y répond. Elle invite les États à coordonner les services d'éducation, de formation et de reconversion, y compris l'enseignement supérieur, l'apprentissage, la formation professionnelle et la formation à l'entrepreneuriat, afin de permettre aux personnes dont l'éducation ou la formation ont été interrompues d'accéder à l'éducation ou à la formation (paragr. 19 c)).

Dans la Déclaration du centenaire de l'OIT (2019), la Conférence affirme que, dans son approche de l'avenir du travail centrée sur l'homme, l'OIT doit notamment consacrer ses efforts à promouvoir l'acquisition de compétences, d'aptitudes et de qualifications en faveur de tous les travailleurs tout au long de la vie active pour remédier aux déficits de compétences, existants ou attendus, garantir que les systèmes d'éducation et de formation sont adaptés aux besoins du marché du travail et renforcer la capacité des travailleurs d'accéder aux possibilités de travail décent (partie II, section A iii)). Ces objectifs sont plus importants que jamais pour garantir un avenir du travail meilleur après la pandémie de COVID-19.

Promotion d'entreprises durables en tant que facteurs déterminant l'emploi productif et le travail décent

La commission note que la réalisation du plein emploi, productif et librement choisi ne peut se faire sans l'instauration d'environnements propices à la création et à la croissance d'entreprises durables et résilientes. La recommandation n° 205 reconnaît qu'il est important de créer ou de rétablir un environnement favorable à des entreprises durables, en particulier les petites et moyennes entreprises ainsi que les coopératives et l'économie sociale et solidaire, pour créer des emplois, du travail décent et des revenus (paragr. 11 c)).

La commission se félicite à cet égard du suivi et de la collecte par l'OIT des principales ressources d'information disponibles sur le fonctionnement des entreprises dans la crise, y compris son impact sur les entreprises, les réponses des entreprises et les mesures de politique publique visant à soutenir les entreprises touchées. Le Bureau a lancé des produits, des outils et des lignes directrices spécifiques en ligne pour aider les entreprises à s'adapter à l'impact de la pandémie, notamment un site sur les ressources sur le COVID-19 pour les entreprises et une section sur la résilience des PME face à la crise du COVID-19, qui orientent sur l'évaluation de l'impact du COVID-19, l'informalité dans les micro et petites entreprises, la continuité des activités commerciales, la protection des travailleurs et le financement accessible à tous, entre autres. Une section consacrée aux entreprises et le COVID a également été créée au sein du Helpdesk du BIT qui donne assistance aux entreprises multinationales, comprenant des check-lists pour contrôle de prévention et limitation de la COVID-19 sur les lieux de travail des petites et moyennes entreprises et des conseils sur le télétravail.

La recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, reconnaît que les petites et moyennes entreprises jouent un rôle fondamental dans la croissance économique et le développement, qu'elles sont de plus en plus à l'origine de

la majorité des emplois créés dans le monde et qu'elles peuvent contribuer à l'instauration d'un environnement propice à l'innovation et à l'entrepreneuriat. En outre, elle reconnaît que les petites et moyennes entreprises offrent aux femmes et aux autres groupes traditionnellement défavorisés la possibilité d'accéder, dans de meilleures conditions, à des emplois productifs, durables et de qualité. Elle demande aux gouvernements de créer un environnement propice à la croissance et au développement de ces entreprises et levant les obstacles à leur bon fonctionnement.

Par la suite, avec l'adoption de la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, la Conférence a également reconnu l'importance des coopératives, qui opèrent dans tous les secteurs de l'économie, y compris l'économie informelle, dans la création d'emplois. Elle demande aux Membres de prendre des mesures pour soutenir et renforcer les coopératives en mettant en place une politique et un cadre juridique favorables, conformes à la nature et à la fonction des coopératives et fondés sur les valeurs et principes coopératifs (paragr. 3 et 6). La commission note que, dans le contexte de la pandémie, les coopératives et autres organisations d'économie sociale et solidaire du monde entier ont fourni une assistance essentielle à leurs membres, mettant en relation les personnes ayant besoin de soutien avec les gouvernements locaux et les partenaires sociaux. Les coopératives financières ont fourni un soutien en liquidités à leurs membres, en lançant le financement participatif et d'autres initiatives de solidarité pour soutenir les micro, petites et moyennes entreprises locales ainsi que les personnes en situation de vulnérabilité. De nombreuses coopératives ont transformé leurs produits et services pour répondre aux besoins locaux urgents en équipements de protection et en assistance sociale. Dans le cadre des projets de coopération au développement en cours, l'OIT a inclus l'impact du COVID-19 dans les outils de gestion de projets pour mieux évaluer et prendre en compte des besoins actuels et futurs des coopératives. Un soutien financier et technique direct est fourni aux organisations d'économie sociale et solidaire (OESS) touchées par la crise. À l'échelle mondiale, le Bureau documente les bonnes pratiques des coopératives et des OESS face à la crise, afin que ces exemples puissent fournir des réponses et informations sur l'élaboration de mesures de redressement à prendre par les mandants de l'OIT.

La commission prend également note du fait que la recommandation n° 205 demande aux États de créer, dans les situations de crise, des mécanismes d'incitation des entreprises multinationales à coopérer avec les entreprises nationales pour créer de l'emploi, productif et librement choisi, et du travail décent, compte tenu de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (paragr. 11 h)).

Non-discrimination et inclusion

La commission a précédemment souligné qu'il était important, en temps de crise, d'élaborer et de mettre efficacement en œuvre des politiques d'emploi inclusives faisant de l'égalité de chances et de traitement une priorité et prenant en compte les besoins et préoccupations des personnes en situation de vulnérabilité. Dans le contexte de la pandémie, la commission note que les politiques de l'emploi devraient prévoir des mesures intégrées et ciblées.

À cet égard, la commission fait observer que toutes les mesures de riposte et de relance devraient tenir compte des questions de genre. Les femmes sont beaucoup touchées par la pandémie: plus de femmes que d'hommes ont perdu leur emploi et les taux de chômage des

femmes sont dans l'ensemble supérieurs à ceux des hommes. En outre, les femmes sont plus susceptibles d'occuper des emplois précaires, faiblement rémunérés et informels que les hommes. Il n'en reste pas moins qu'elles sont surreprésentées dans certains emplois et secteurs de première ligne pendant cette pandémie, par exemple dans les supermarchés ou l'économie du soin (médecins, infirmières et autres professionnelles de santé, travailleuses domestiques, entre autres travailleuses). La commission note que non seulement ces travailleuses sont plus exposées au virus que les autres mais qu'elles doivent aussi multiplier les heures de travail, pendant la pandémie, tout en assumant la charge accrue que représente le fait de s'occuper de leurs enfants ou de leurs proches âgés ou malades.

Ces inégalités sont aggravées dans les situations de discrimination multiple et croisée, notamment fondée sur le sexe, la race, la couleur, la religion, le handicap, le statut migratoire, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, entre autres motifs. La commission souligne que, quand les personnes appartiennent à plusieurs groupes défavorisés, la discrimination multiple et croisée s'ajoute aux inégalités existantes, qu'elle aggrave, ce qui n'est pas sans conséquences sur la santé et l'économie.

Les mesures prises pour faire face à la crise doivent tenir compte des formes de discrimination multiple et croisée et des inégalités, y compris des inégalités de genre généralisées. À titre d'exemple, les femmes appartenant à des groupes minoritaires subissent une inégalité persistante pendant la crise du COVID-19, compte tenu des charges qu'elles doivent assumer du fait des effets conjugués de la discrimination fondée sur le genre et de l'inégalité de genre. Les femmes appartenant à des minorités sont représentées de manière disproportionnée dans l'économie informelle, où les emplois sont plus exposés aux bouleversements et n'offrent ni couverture santé, ni prestations de chômage ni congé de maladie rémunéré.

Cette pandémie montre également qu'il est important de lutter non seulement contre la discrimination mais aussi contre la stigmatisation. La commission note que certains groupes accusés de transmettre le virus, dont les migrants et les travailleurs de première ligne dans le domaine de la santé, ont été stigmatisés. Certains soignants ont été la cible de faits de stigmatisation, de violence et de harcèlement pendant la pandémie, car ils étaient considérés comme de possibles sources d'infection en raison de leur travail. Les membres de ces groupes sont également plus souvent la cible de violences et de harcèlement. Compte tenu de ce qui précède, la commission souligne qu'il importe d'aborder clairement la stigmatisation et la discrimination au moment d'élaborer et de mettre en œuvre les mesures de riposte à la crise et les mesures de relance.

À cet égard, la recommandation n° 205 dispose que «lorsqu'ils prennent des mesures sur l'emploi et le travail décent en réponse à des situations de crise [...] les Membres devraient tenir compte de [...] la nécessité de lutter contre la discrimination, les préjugés et la haine fondés sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale, l'origine sociale, le handicap, l'âge, ou l'orientation sexuelle ou tout autre motif» (paragr. 7 f)).

La commission note que, dans de nombreux pays, la majorité de la population est employée dans l'économie informelle, où nombre de groupes défavorisés sont surreprésentés. Bien qu'elle ait récemment examiné la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, dans son Étude d'ensemble, la commission souhaite néanmoins, dans la présente observation générale, encourager les États à se reporter aux orientations qui figurent dans la recommandation n° 204 au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre de

mesures visant non seulement à faciliter la transition vers l'économie informelle, mais aussi à empêcher que des emplois de l'économie formelle ne tombent dans l'informalité.

Consultations tripartites et dialogue social

La commission rappelle que les consultations tripartites et le dialogue social sont essentiels en temps normal et qu'ils revêtent une importance encore plus grande en période de crise (Étude d'ensemble de 2010, paragr. 794). En son *article 3*, la convention n° 122 impose aux États qui l'ont ratifiée de consulter les partenaires sociaux et les représentants des milieux intéressés par les mesures à prendre. La reconnaissance de l'importance des consultations et du dialogue social est un fil conducteur que l'on retrouve dans la convention n° 122 et les recommandations qui s'y rapportent (n°s 122 et 169), ainsi que dans tous les instruments relatifs à l'emploi mis en évidence dans la présente observation générale, qui imposent aux États Membres de consulter les partenaires sociaux et les représentants des groupes intéressés. (Voir également la partie VII de l'addendum à l'Étude d'ensemble de 2020.)

La commission prend note des préoccupations que les organisations d'employeurs et de travailleurs ont exprimées dans leurs observations selon lesquelles les gouvernements ont souvent pris des mesures d'urgence pour atténuer les effets de la crise en élaborant des politiques pour l'emploi sans qu'elles participent à ces travaux. À cet égard, la commission relève que des consultations effectives et un dialogue social participatif facilitent la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de solutions concertées tenant compte des points de vue et des préoccupations des individus et des groupes intéressés, et qu'ils assurent une plus grande appropriation des résultats du processus participatif et une plus grande adhésion à ceux-ci. La recommandation n° 205 met l'accent sur l'importance du dialogue social et des consultations tripartites dans la réponse aux situations de crise (préambule, paragraphes 8 *d*), 24 et 25). En particulier, en son paragraphe 24, elle demande aux Membres de veiller à ce que toutes les mesures prévues par la présente recommandation soient élaborées ou promues par le biais d'un dialogue social associant les femmes au même titre que les hommes, compte tenu de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

Conclusions

La commission note que la plupart des pays, y compris ceux qui n'ont pas ratifié la convention n° 122, ont adopté, sous une forme ou une autre, un plan, une politique ou une stratégie pour l'emploi visant à promouvoir l'emploi et la création d'emplois. Elle relève néanmoins que les rapports des pays et des partenaires sociaux mettent en évidence des lacunes et des difficultés qui risquent de limiter les retombées positives de ces plans, politiques et stratégies en cette période charnière de la crise. Elle fait observer que nombre de ces politiques ne répondent pas aux besoins de tous les groupes de la population, en particulier de ceux qui ont le plus de mal à accéder au marché du travail (les femmes, les jeunes, les travailleurs âgés, les personnes en situations de handicap, les minorités raciales et ethniques, entre autres groupes). À cet égard, la commission note que les informations que les États ont fournies au sujet de l'application de la convention n° 122, y compris dans le contexte de la pandémie, montrent

que, pour répondre à la crise, l'adoption d'une approche inclusive, sur la base de données fiables sur le marché du travail, a permis aux États de développer des réponses ciblées efficaces qui tiennent compte des différents besoins et préoccupations des travailleurs, des entreprises et des secteurs économiques.

Par conséquent, la commission encourage les gouvernements et les partenaires sociaux des pays où des lacunes et des difficultés ont été mises en évidence à prendre les mesures nécessaires pour élaborer, annoncer et mettre en œuvre, au moyen d'un dialogue social participatif, des politiques pour l'emploi inclusives, soucieuses de la problématique hommes-femmes et complètes qui tiennent compte des dispositions de la convention n° 122 et du corpus d'instruments relatifs à l'emploi adoptés. Elle rappelle que les mandants peuvent se prévaloir de l'assistance technique du Bureau à cet égard.

La commission note également que plusieurs pays ont expressément adapté leurs politiques de l'emploi en vigueur pour répondre aux sujets de préoccupation se faisant jour pendant la pandémie, notamment la protection de la survie et de la viabilité des entreprises et des moyens d'existence, le maintien dans l'emploi et la création d'emplois, l'éducation et la formation, en particulier la reconversion et le perfectionnement. Les gouvernements sont encouragés à veiller à ce que ces politiques et leur mise en œuvre prennent tous les groupes de la population en compte, en particulier ceux que la crise a rendu plus vulnérables, et à ce qu'elles tiennent compte de la nécessité de renforcer les institutions nationales et la coopération internationale en vue d'améliorer la résilience et l'état de préparation à de futures crises, quelle que soit leur forme.

La nécessité d'aborder la dimension humaine de la pandémie du COVID-19 doit être au premier plan des mesures de riposte et de relance. À cet égard, la commission rappelle que la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail adoptée par la Conférence en juin 2019 appelle l'OIT à «transposer dans son deuxième siècle d'existence son mandat constitutionnel au service de la justice sociale avec une inlassable énergie, en développant son approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain, qui place les droits des travailleurs ainsi que les besoins, les aspirations et les droits de toutes les personnes au cœur des politiques économiques, sociales et environnementales» (Déclaration du centenaire, partie I, section D). En adoptant la Déclaration du centenaire, les mandants tripartites ont souligné les changements transformateurs en cours dans le monde du travail ainsi que les inégalités persistantes qui subsistent. Ils ont reconnu qu'il était impératif d'agir d'urgence pour saisir les opportunités et relever le défi afin de façonner un avenir du travail juste, inclusif et sûr avec le plein emploi productif et librement choisi et un travail décent pour tous (Déclaration du centenaire, partie I). La commission considère que répondre à cet appel est plus important que jamais dans le contexte de la pandémie, qui représente l'un des défis les plus importants auquel l'OIT et ses mandants sont encore confrontés. L'approche centrée sur l'homme est la clé du succès et de la durabilité des efforts déployés pour surmonter cette crise.

La commission encourage les mandants à veiller à ce que toutes les mesures de riposte et de relance élaborées et mises en œuvre soient fondées sur le respect des droits de l'homme et de l'état de droit, notamment des principes et droits fondamentaux au travail et des normes internationales du travail, notamment les conventions fondamentales et de gouvernance ainsi que les conventions techniques. Elle prie les gouvernements de fournir des informations sur les mesures prises pour garantir que les celles adoptées en lien avec la promotion de l'emploi et le travail décent pendant et après la crise sont fondées sur ces principes et normes.

Enfin, afin de permettre à la commission d'évaluer efficacement l'application des conventions ratifiées et au Bureau de faciliter l'échange de bonnes pratiques, de solutions novatrices et efficaces, et d'enseignements tirés, la commission invite les mandants à continuer de collecter et de joindre à leurs rapports des informations détaillées sur les politiques inclusives et les mesures actives du marché de l'emploi tenant compte des questions de genre qui ont été adoptées ou qui sont envisagées pour faire face à la pandémie et à la crise socioéconomique que celle-ci laisse dans son sillage et qui auraient des effets sur l'application de la convention n° 122 et les instruments relatifs à l'emploi supplémentaires examinés dans la présente observation générale, en particulier sur:

- les nouveaux programmes et politiques relatifs à l'emploi adoptés compte tenu de l'impact de la crise du COVID-19;
- les adaptations apportées à des politiques et à des programmes existants afin de promouvoir l'emploi et le travail décent;
- les mesures prises pour créer un environnement favorable à l'entrepreneuriat et aux entreprises de toutes tailles, en particulier les micro, petites et moyennes entreprises;
- les mesures prises pour promouvoir les coopératives en tant que source de revenus et de moyens d'existence pour les travailleurs, en particulier ceux de l'économie informelle et ceux appartenant à des groupes défavorisés;
- la façon dont les politiques, programmes et mesures relatifs à l'emploi garantissent l'inclusion et intègrent le principe fondamental de la non-discrimination et de l'égalité de chances et de traitement, à commencer par l'égalité de genre;
- les mesures prises pour établir ou renforcer les institutions nationales nécessaires pour garantir une riposte et une relance efficaces, y compris le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées, là où elles existent, ainsi que les établissements d'enseignement et d'orientation et de formation professionnelles;
- les exemples de consultations et de dialogue social menés au moment de procéder à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'examen des mesures de riposte et de relance;
- les obstacles rencontrés lors de l'élaboration et de la mise en œuvre effective des mesures de riposte et de relance comme suite à la crise, ainsi que les enseignements tirés.

La commission estime qu'il est essentiel, pour surmonter les effets ravageurs de la pandémie, d'élaborer un programme porteur de changements profonds pour l'emploi et le travail décent qui soit aligné sur l'approche centrée sur l'humain, adoptée par la Conférence dans la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, en 2019, et sur les objectifs de développement durable, et qui soit fondé sur les principes et droits fondamentaux au travail et les normes internationales du travail. La commission exprime l'espoir que la poursuite de cet objectif, guidée par la convention n° 122 et les instruments y relatifs, transformera les difficultés que le monde entier connaît actuellement en des possibilités pour un avenir du travail meilleur.

.