



Bureau
international
du Travail
Genève

La période récente n'a pas été facile pour les travailleurs du monde entier. La plupart des pays ont eu du mal à créer suffisamment d'activité pour maintenir dans l'emploi toutes les personnes disponibles et disposées à travailler. Au niveau mondial, le chômage a touché environ 202 millions de personnes en 2013, dont 74 millions sont des jeunes femmes et jeunes hommes. Par ailleurs, la qualité des emplois d'une part croissante de travailleurs a souffert de la multiplication des formes de travail précaire. Près de 356 millions de travailleurs et leurs familles vivaient avec moins de 1.25\$ par jour en 2014.

Ces questions ont pris une place prépondérante dans l'action de l'Organisation internationale du Travail. Les gouvernements ainsi que les organisations d'employeurs de travailleurs désireux de réfléchir à des moyens pour relever ce défi font de plus en plus appel à l'OIT pour un appui technique et des conseils de politiques.

L'OIT a ainsi tenté d'apporter ses propres conseils, en s'appuyant sur l'expertise de spécialistes dans des domaines divers et sur les valeurs de justice sociale et de dialogue social. C'est cette association unique qui distingue véritablement le travail de l'OIT et qui donne sa force à l'Organisation. Au bout du compte en effet, il ne suffit pas d'avoir les « bonnes » recettes pour qu'une politique économique soit une réussite. Celle-ci dépend également « d'états des lieux » fournis par les décideurs, les employeurs et les travailleurs, et du consensus qu'il est possible de dégager.

Dans les débats sur les politiques de l'emploi, les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes ont souvent été relégués au second plan. Ces dernières années cependant, la volonté de nombreux gouvernements de trouver des réponses satisfaisantes à la crise de l'emploi a facilité la participation des syndicats aux discussions. Il appartient à ces derniers de se manifester et de relever le défi.

Le guide que vous avez entre les mains a été rédigé précisément dans le but d'éclairer ce processus. Il entend donner aux syndicats les outils et les arguments de base pour participer à des débats de politiques. Il ne prétend pas couvrir tous les thèmes de manière exhaustive, mais vise plutôt à apporter les connaissances économiques minimales nécessaires pour une participation fructueuse à ces discussions.

Les arguments développés dans ce guide s'appuient sur trois principes importants. Tout d'abord, pour atteindre l'objectif du plein emploi productif, tous les leviers stratégiques doivent être mobilisés, pas seulement les politiques et les réglementations du marché du travail, mais aussi les politiques budgétaires, monétaires, industrielles, commerciales et sociales.

Ensuite, l'emploi doit être un objectif explicite pour les décideurs économiques. L'histoire récente a montré qu'il ne suffisait pas de rechercher la croissance. Les politiques doivent être évaluées par rapport à leur capacité à créer des emplois de qualité.

Enfin, il n'y a pas de solution « magique » dans ce domaine. Tout comme on l'a dit à propos de la politique en général, l'élaboration des politiques économiques est aussi l'art du possible. Ces politiques sont élaborées pour remédier à des situations nationales particulières (et souvent difficiles), avec des moyens qui sont presque toujours insuffisants. Tout choix politique comporte son lot de coûts et de bénéfices, de gagnants et de perdants. C'est précisément la raison pour laquelle le processus doit être guidé par un dialogue social éclairé et sérieux.

Nous espérons que ce guide contribuera à améliorer l'apport des syndicats au processus d'élaboration des politiques, ce qui permettra d'améliorer grandement la qualité du processus lui-même.

Le guide a été rédigé par Éléonore d'Achon, Claire Harasty et Pierre Laliberté du BIT. Claire Harasty a dirigé l'élaboration du guide. Miranda Kwong a préparé des parties du chapitre sur le rôle des syndicats dans le cycle politique. Janine Berg, Laura Schmid et Mareike Theisling ont contribué au chapitre sur les institutions du marché du travail et Tariq Haq au chapitre sur les politiques macroéconomiques. Mohamed Gassama et Mohammed Mwamadzingo ont apporté des conseils de spécialistes sur la conception du guide. Jean Ndenzako et Pong-Sul Ahn ont fourni des documents traitant de certains pays afin d'enrichir les exemples donnés dans le guide. Les commentaires formulés par des spécialistes des bureaux de pays du BIT et à Genève sur une version antérieure du guide ont été d'une grande utilité. Sally McBeth de Clear Language and Design a révisé attentivement le manuscrit original en anglais afin de s'assurer que le contenu soit exprimé dans des termes simples. CM-Design a travaillé sur la mise en page.

Nous adressons tous nos remerciements aux auteurs de cette publication ainsi qu'à l'Agence suédoise de développement international pour son financement généreux, et nous vous souhaitons une bonne lecture.

Azita Berar Awad

Directrice

Département des politiques de l'emploi

María Helena André

Directrice

Bureau des activités pour les travailleurs

LES POLITIQUES NATIONALES DE L'EMPLOI :

un guide pour les organisations de travailleurs

À propos de ce guide

L'Organisation internationale du Travail (OIT) a préparé ce guide pour les syndicats qui prennent part, avec d'autres acteurs clés, à la formulation de politiques nationales de l'emploi. Il complète le Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi (BIT: 2012), plus général. Le présent guide met notamment l'accent sur les syndicats dans les pays en développement. Il fait partie d'un programme complet de formation pour les syndicalistes qui souhaitent assumer un rôle plus décisif dans le processus.

La clé d'une politique nationale réussie est le dialogue social. Lorsqu'un pays arrive à s'entendre sur une plate-forme commune à travers une vaste consultation et un débat éclairé, tous les acteurs impliqués ont le sentiment de s'approprier la politique qui a été élaborée. Ils seront ainsi plus enclins à contribuer à sa mise en œuvre et à observer attentivement son application dans la pratique.

Dans de nombreux pays, les syndicats ont acquis ces dernières années une expérience dans l'élaboration des politiques nationales. Des enseignements ont été tirés de ces expériences en ce qui concerne les moyens pour intervenir davantage dans le processus d'établissement des priorités nationales en matière d'emploi.

Élaborer une politique nationale de l'emploi est une affaire complexe. Ce guide présente les théories, les concepts et les processus en rapport avec ce sujet. Nous espérons qu'il permettra aux syndicats de voir à quel niveau peut se situer leur participation et quels sont les thèmes qui nécessitent un renforcement de leur expertise et de leurs capacités, de sorte qu'ils puissent devenir des acteurs crédibles et efficaces.

Le guide se divise en six parties.

1

La partie 1 explique ce que sont les politiques nationales de l'emploi et se penche sur le contexte actuel qui a replacé l'emploi en tête des priorités nationales et internationales. Il explique comment l'OIT a développé son approche d'une participation effective au processus d'élaboration des politiques.

2

La partie 2 traite des implications pour les syndicats de ce nouveau rôle en tant qu'acteur clé du processus. Elle décrit les structures et les conditions du dialogue social, qui doivent être en place dans un pays pour que les syndicats puissent contribuer efficacement à l'élaboration d'une politique nationale de l'emploi.

3

La partie 3 décrit étape par étape et dans les détails le processus d'élaboration des politiques nationales de l'emploi. Ces étapes sont au nombre de sept : préparation, détermination des enjeux, formulation, adoption, planification des actions, mise en œuvre et suivi-évaluation. Les syndicats doivent renforcer leur capacité de participation à tous les stades du cycle politique. La partie 3 contient des suggestions pratiques sur la façon de gérer les aspects les plus difficiles de l'élaboration des politiques de l'emploi. Elle détaille les possibilités pour les syndicats de participer à chacune des étapes.

4

La partie 4 présente les bases de la collecte et de l'analyse des données sur le marché du travail – des compétences essentielles pour les syndicats qui souhaitent être considérés comme des acteurs crédibles et informés. Elle explique où trouver les bonnes données et indique des situations dans lesquelles les syndicats pourront avoir intérêt à collecter ces données eux-mêmes. Elle explique également la notion de population active et expose les indicateurs que nous utilisons pour décrire cette population. Les syndicats doivent être capables d'interpréter les chiffres de l'emploi, de manière à pouvoir avancer des arguments lors de l'élaboration d'une politique et surveiller les résultats de cette politique.

Les parties 4 à 7 présentent les principales questions que les syndicats pourraient souhaiter voir intégrées dans des politiques nationales de l'emploi. Nous montrons comment ceux-ci peuvent argumenter et défendre leurs positions sur ces sujets.

5

La partie 5 vise à aider les syndicalistes à maîtriser les principaux éléments du débat sur les politiques économiques. Le choix des politiques publiques est influencé par des théories et des analyses. Nous abordons la macroéconomie, c'est-à-dire l'étude de l'économie dans son ensemble, et les effets que les politiques macroéconomiques peuvent avoir sur la création d'emplois décents. Nous expliquons les politiques monétaires, les politiques de change et les politiques fiscales, et nous examinons leurs conséquences. Nous montrons pourquoi il est important pour les syndicats d'avoir une influence sur ces politiques macroéconomiques, ainsi que sur les politiques menées dans certains secteurs.

6

La partie 6 traite de l'économie informelle, cette partie du marché du travail en grande partie non réglementée dans laquelle les travailleurs sont sans protection et souvent exploités. Les syndicats doivent être prêts et équipés à prendre part à des discussions portant sur des mesures nationales concernant l'économie informelle. Ces mesures devront être intégrées dans toutes les politiques sociales et économiques. Nous abordons également la manière dont les centrales syndicales organisées de nombreux pays aident les travailleurs informels à se faire entendre.

7

La partie 7 traite du rôle des institutions du marché travail, c'est-à-dire des règles, des pratiques et des politiques qui influent sur le fonctionnement du marché du travail. Nous nous concentrons sur deux institutions importantes, à savoir, la législation sur la protection de l'emploi et le salaire minimum. Nous examinons les arguments théoriques pour et contre ces deux institutions, ainsi que les conclusions d'études sur le sujet. Nous nous penchons également sur les liens entre emploi et systèmes de protection sociale – sécurité sociale, régimes de retraite et indemnités de chômage. Le message important que nous souhaitons faire passer est qu'il doit exister un lien étroit entre les politiques nationales de l'emploi et les systèmes de protection sociale. Les syndicats doivent être capables de défendre la prise en compte de ces liens lors de l'élaboration des politiques, afin d'aboutir à des solutions fondées sur une croissance durable et centrée sur l'emploi.

8

La partie 8 contient un glossaire des termes importants utilisés dans ce guide avec leurs définitions. Les termes qui figurent dans le glossaire apparaissent en **bleu** lorsqu'ils sont utilisés pour la première fois dans le texte.

Ce guide ne met certainement pas un point final aux travaux sur l'élaboration des politiques de l'emploi. Chaque organisation de travailleurs a sa propre expérience de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas. Or, l'expérience n'est pas statique : tout travail d'élaboration de politiques offre une occasion de perfectionner la démarche.

Des exemples concrets et des études de cas sont cités tout au long de ce guide, qui montrent ce que font des syndicats dans le monde entier pour promouvoir les politiques de l'emploi dans leurs pays, et ce qu'ils ont appris de leurs expériences. Une liste de références, d'outils et de ressources est donnée à la fin de chaque partie.