

Rapport VI

Des politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable

Rapport sur l'emploi au titre de la question récurrente, 2010

Sixième question à l'ordre du jour

ISBN 978-92-2-221899-8 (imprimé)
ISBN 978-92-2-221900-1 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2010

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

Mis en pages par TTF: réf. CONFREP-ILC99(2010)-VI-2010-03-0173-62-Fr.doc

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Table des matières

	<i>Page</i>
Abréviations et acronymes	vii
Introduction.....	1
Historique.....	1
Organisation du rapport	1
Etablissement du rapport relatif à la question récurrente	2
Chapitre 1. La justice sociale pour une mondialisation équitable	5
Vers une mondialisation équitable: L'apport de l'Agenda du travail décent de l'OIT	6
Réponse globale de l'OIT face aux carences de la mondialisation	7
Politiques d'emploi au niveau national: Mécanismes de coordination et de coopération	10
Normes internationales du travail	10
L'Agenda global pour l'emploi	12
Gouvernance et examen	12
Approfondissement et partage des connaissances, services consultatifs, coopération technique, programmes par pays	14
Le Pacte mondial pour l'emploi et sa mise en œuvre	15
Chapitre 2. Tendances de l'emploi et défis à relever	17
Le choc économique mondial de 2008 et les mesures prises pour y faire face	17
Riposte de l'OIT au niveau des pays	20
Perspectives économiques au début de 2010.....	21
Croissance et évolution de l'emploi à long terme	22
La mondialisation: Une tendance lourde	23
Tendances démographiques et évolution de la population active	24
Transformations structurelles	28
Les migrations internationales de main-d'œuvre.....	30
Le chômage.....	32
Travailleurs vulnérables et travailleurs pauvres dans les pays en développement	34
Normes mondiales de vie: divergence ou convergence?	37
L'emploi précaire dans les pays développés	39
Tendances des salaires mondiaux	40
Inégalités: tendances.....	42
Développement durable et marché du travail.....	43
Voies possibles à suivre	44

	<i>Page</i>
Chapitre 3. Politiques visant à promouvoir le plein emploi productif et le travail décent pour tous	47
Politiques de l'emploi: diversité des situations et des orientations	47
Besoins des mandants	52
Réponse du Bureau	53
Composantes stratégiques	53
1. Cadre d'action	53
2. Instruments normatifs	55
3. Des politiques nationales de l'emploi exhaustives	56
4. Programmes fondamentaux de l'OIT	60
4.1. Le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO)	61
4.2. Politiques actives du marché du travail et systèmes d'information sur le marché du travail	63
4.3. L'emploi des jeunes	66
4.4. Finance sociale	68
5. Gouvernance et examen	69
Evaluation de l'impact	70
Moyens d'action et priorités futures	71
Réponse à la crise	76
Evaluations rapides d'impact	76
Inventaire des réponses nationales	76
Réunions régionales	77
Application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi	77
Des objectifs indissociables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement	78
Voies possibles à suivre	80
Annexe. Fiche d'évaluation pour la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi	85
Chapitre 4. Entreprises durables et création d'emplois	87
Diversité des situations et des orientations	87
Mandat de l'OIT en ce qui concerne les entreprises durables	91
Besoins des mandants	92
Réponse du Bureau	93
Premier pilier. Environnement propice aux entreprises durables et à l'emploi	94
Deuxième pilier. Des lieux de travail durables et responsables	96
Troisième pilier. Développement de l'entrepreneuriat et de l'activité économique	98
Réponse à la crise	101
Ressources et moyens	102
Partenariats avec l'extérieur	102
Evaluation de l'impact	103
Des objectifs indissociables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement	105
Voies possibles à suivre	107

	<i>Page</i>
Chapitre 5. Les compétences en vue d'améliorer l'employabilité et la productivité	111
Diversité des situations et des orientations.....	112
Le mandat de l'OIT en matière de développement des compétences.....	115
Besoins des mandants	116
Réponse du Bureau	117
Priorité stratégique n° 1. Intégrer le perfectionnement des compétences dans les stratégies de développement nationales ou sectorielles.....	117
Priorité stratégique n° 2. Améliorer les compétences pour réduire la pauvreté et favoriser le développement économique pour tous	119
Priorité stratégique n° 3. Renforcer les services de l'emploi pour réaliser les objectifs stratégiques en matière d'emploi.....	122
Réponse à la crise.....	123
Ressources et moyens	124
Partenariats extérieurs	125
Evaluation de l'impact.....	126
Des objectifs stratégiques inséparables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement	127
Voies possibles à suivre	128
Chapitre 6. Commerce, finance internationale et marchés du travail	131
Diversité des situations et des orientations.....	132
Le mandat de l'OIT en matière de commerce et d'emploi	135
Besoins des mandants	136
Réponse du Bureau	136
De l'analyse des liens à l'élaboration d'instruments d'analyse	136
Assistance technique en matière commerciale	137
Réponse à la crise.....	138
Impact des activités du Bureau	138
Ressources et moyens	138
Des objectifs indissociables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement.....	139
Voies possibles à suivre	140
Chapitre 7. Le travail dans l'économie informelle et les politiques visant à faciliter la transition vers la formalité	143
Diversité des situations et des orientations.....	143
Le mandat de l'OIT et son évolution	146
Besoins des mandants	147
Réponse du Bureau	148
Un cadre d'action et de diagnostic intégré englobant tous les objectifs relatifs au travail décent.....	149
Priorité aux travaux sur l'informalité dans des domaines d'action spécifiques	150
Transition vers la formalité: Promouvoir une perspective intégrée et cohérente.....	152
Voies possibles à suivre	156
Chapitre 8. Observations finales et voie possible pour l'Organisation	159

Annexes

I.	Instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail présentant un intérêt particulier pour les travaux concernant l'objectif stratégique relatif à l'emploi	163
II.	Répartition des travaux du Bureau dans le domaine de l'emploi	166
III.	Conclusions sur les questions transversales	168
IV.	Résumé: Voies possibles à suivre	177

Abréviations et acronymes

ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CEI	Communauté des Etats indépendants
CIF-OIT	Centre international de formation de l'OIT
CINTEFOR	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)
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
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SCORE	Programme Compétitivité et responsabilité: la clé des entreprises durables (BIT)
SFI	Société financière internationale (Groupe de la Banque mondiale)
SST	sécurité et santé au travail
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Introduction

Historique

1. A sa 97^e session (2008), la Conférence internationale du Travail a adopté une déclaration historique qui vise à donner à l'OIT la capacité de promouvoir son Agenda du travail décent et de concevoir une réponse adaptée aux formidables défis de la mondialisation. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (la Déclaration sur la justice sociale) confirme l'égale importance à cet effet des quatre objectifs stratégiques de l'OIT: emploi, protection sociale, normes du travail, dialogue social. Parallèlement, elle met l'accent sur une démarche intégrée en reconnaissant que ces objectifs sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement». La Déclaration de 2008 est le troisième grand énoncé de principes ¹ adopté par la Conférence internationale du Travail depuis la Constitution de l'OIT de 1919. Elle est l'expression de la vision contemporaine de la mission de l'OIT à l'ère de la mondialisation.
2. Au titre du suivi de la Déclaration sur la justice sociale, l'Organisation est invitée à établir un dispositif de discussions récurrentes à la Conférence internationale du Travail, en vue de «mieux comprendre la situation et les besoins divers de ses Membres en rapport avec chacun des objectifs stratégiques, et y répondre de manière plus efficace en utilisant l'ensemble des moyens d'action à sa disposition, y compris l'action normative, la coopération technique et les capacités techniques et de recherche du Bureau, et ajuster en conséquence ses priorités et programmes d'action» ².
3. A sa session de novembre 2009, le Conseil d'administration a décidé que la première discussion sur une question récurrente (99^e session de la Conférence, juin 2010) serait consacrée à la question de l'emploi. Le présent rapport fournit des informations de bases pour cette discussion.

Organisation du rapport

4. Ce premier rapport relatif à une question récurrente traite de ce que peut être la contribution des politiques de l'emploi à la justice sociale pour une mondialisation équitable, lorsque ces politiques font partie d'une stratégie intégrée de promotion du travail décent. Le chapitre 2 fait brièvement le point sur les tendances de l'emploi et les obstacles au plein emploi et à l'emploi productif, sur le long terme et dans le contexte particulier de la récession économique qui a fait suite à la crise financière de 2008. Les chapitres suivants examinent, par thème, comment surmonter ces obstacles et répondent aux questions qui sous-tendent l'ensemble du rapport: quelle est la réalité de l'emploi dans les Etats Membres; quels sont les défis à relever; quelles sont les demandes adressées au BIT, la manière dont il y répond (recherche axée sur l'action, orientations pour l'élaboration des politiques, coopération technique, sensibilisation, mise en réseau;

¹ Les deux premières sont la Déclaration de Philadelphie (1944) et la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998).

² BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008, Annexe, II.B. i).

comment sont suivis et documentés les résultats de son action; quelles sont les mesures prises pour donner suite aux attentes exprimées dans la Déclaration sur la justice sociale en faveur d'une action plus intégrée, plus efficace et mieux adaptée aux besoins.

5. Les chapitres thématiques traitent des trois résultats attendus relatifs à l'emploi énoncés dans le Cadre stratégique pour 2010-2015. Ils portent respectivement sur les mesures en faveur du plein emploi et de l'emploi productif (chapitre 3), sur l'entreprise durable et la création d'emplois (chapitre 4) et sur le développement des compétences pour l'employabilité et la productivité (chapitre 5). Une analyse plus approfondie est consacrée en outre à deux aspects particuliers du débat sur l'emploi, à savoir l'importance relativement nouvelle accordée aux liens entre commerce, investissement étranger et emploi (chapitre 6) – la Déclaration sur la justice sociale traite en effet de la «mondialisation équitable» – et la volonté déjà ancienne de traiter la question de l'économie informelle, secteur qui emploie toujours une proportion importante de la population active dans le monde, et de favoriser la transition vers la formalité (chapitre 7). D'autres thèmes seront approfondis dans les prochains rapports sur l'emploi au titre de la question récurrente.

6. En dernier lieu, le rapport analyse l'incidence de cet examen détaillé sur les priorités futures des Etats Membres, des partenaires sociaux et du Bureau, et propose certaines questions dont la commission voudra peut-être débattre pour formuler des recommandations sur la voie à suivre.

Etablissement du rapport relatif à la question récurrente

7. Le présent rapport s'appuie sur un document³ résumant les principales orientations stratégiques de la Déclaration (voir tableau 1.1) qui a été soumis à la Commission de l'emploi et de la politique sociale (Commission ESP) à la session de mars 2009 du Conseil d'administration. Bien d'autres travaux ont contribué à ce rapport.

8. Une réflexion approfondie a été menée sur les thèmes suivants: 1) besoins et priorités des mandants; 2) coordination entre le siège et les bureaux extérieurs et prestation de services conjoints; 3) travaux «indissociables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement»; 4) enseignements tirés des études d'impact; 5) diagnostics, politiques et tendances en matière d'emploi. Ces thèmes ont été considérés comme une base de connaissances indispensables pour établir le rapport. On trouvera dans la figure ci-après une liste des grandes questions qui ont été posées pour constituer cette base sur laquelle s'appuie le contenu du rapport.

9. Ont aussi été considérées les conclusions d'une série d'études consacrées aux travaux menés par le Bureau au titre de chacun des grands thèmes et programmes relatifs à son action pour l'emploi. Ces «notes de réflexion» (colonne 4 de la figure), au nombre de 14, portent sur différents points techniques⁴. Deux séminaires ont été consacrés en avril et juillet 2009 à l'examen de ces documents.

10. Les bureaux régionaux ont eux aussi élaboré des notes de réflexion qui résument les besoins dont les mandants ont fait part à l'échelon national et régional et les mesures mises en œuvre par le Bureau pour fournir l'assistance nécessaire (on trouvera à l'annexe III un récapitulatif des priorités des mandants en ce qui concerne l'assistance du Bureau dans le domaine de l'emploi).

³ BIT: *Répercussions de la Déclaration sur la justice sociale sur la stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi*, Conseil d'administration, 304^e session, Genève, mars 2009 (document GB.304/ESP/1).

⁴ Les éléments de la base de connaissance et les notes de réflexion peuvent être obtenus sur demande auprès du Secteur de l'emploi.

Éléments de la base de connaissances utilisés pour préparer le rapport sur la question récurrente

1. Besoins et priorités des mandants Dans le domaine de l'emploi, qu'a-t-on demandé au Bureau? D'où proviennent les besoins? De quelles méthodes le Bureau dispose-t-il pour recenser les besoins? Sont-elles efficaces? De quelle manière les besoins s'expriment-ils? Les besoins sont-ils cohérents, réalistes, précis? De quelle manière peut-on améliorer l'expression et la cohérence des besoins? <i>Sources/mandats</i> Constitution Déclaration sur la justice sociale Décisions de la CIT *** Agenda global pour l'emploi adopté par le Conseil d'administration Réunions régionales Programmes par pays de promotion du travail décent Rapports sur l'application de la convention n° 122 Etude d'ensemble au titre de l'article 19	2. Evaluation des effets Etude documentaire sur les évaluations des programmes relatifs à l'emploi des cinq dernières années: – Politiques des pays – Domaines thématiques – Projets – Programmes par pays de promotion du travail décent Quelles sont les méthodes d'évaluation utilisées par le Bureau? Que connaissons-nous des effets des interventions du Bureau? Quelles recommandations pour l'avenir peut-on formuler à partir des enseignements tirés?	3. Travaux «indissociables, interdépendants et se renforçant mutuellement» <i>Intégration conceptuelle:</i> Recenser les travaux de recherche (publications et projets) intégrant des éléments de l'Agenda du travail décent dans l'emploi Analyser les résultats et la contribution au savoir (à partir d'un échantillon représentatif) De quelle manière les autres institutions mènent-elles leurs travaux interdisciplinaires? <i>Intégration des politiques</i> Evaluer les cas où le Bureau a intégré d'autres objectifs stratégiques à l'emploi sur le terrain Comment les autres institutions y parviennent-elles? Faire une évaluation et en tirer les enseignements	4. Réponse efficace aux besoins dans les domaines prioritaires de la politique de l'emploi <i>«Notes de réflexion»:</i> analyse des travaux du Bureau tout au long du cycle complet d'application de l'ensemble des moyens d'action: – Recensement des besoins et outils de diagnostic – Recherche – Renforcement des capacités – Services consultatifs – Outils – Mobilisation des ressources – Effets – Travaux indissociables, interdépendants et se renforçant mutuellement <i>Thèmes inhérents à la politique et à la promotion de l'emploi:</i> 1. Economie informelle 2. Investissement à forte intensité de main-d'œuvre 3. Financement social 4. Riposte à la crise 5. Développement de l'entreprise 6. Amélioration des compétences 7. Emploi des jeunes 8. Emploi rural 9. Commerce, investissement étranger direct (IED) et emploi 10. Politique et institutions du marché du travail 11. Emplois verts 12. Services de l'emploi 13. Handicapés 14. Problématique hommes-femmes	5. Exécution sur le terrain et coordination entre le siège et la structure extérieure Quelles conclusions tirées du réexamen de la structure extérieure sont-elles pertinentes aux fins des travaux sur l'emploi? Quels sont les obstacles en matière de ressources humaines? Comment les bureaux du siège et les bureaux extérieurs travaillent-ils? Quel est le modèle de gestion? Comment a-t-il été évalué? Quelles conclusions ont-elles été tirées? De quelle capacité combinée le Bureau dispose-t-il pour produire des effets sur l'emploi national?	6. Diagnostics, politiques et tendances en matière d'emploi Comment le Bureau diagnostique-t-il les problèmes en matière d'emploi et mesure-t-il les effets des politiques de l'emploi? Quelles sont les différences par rapport aux méthodes d'autres institutions? Dans quelle mesure sommes-nous capables d'appréhender la réalité de chaque pays? De quels outils le Bureau dispose-t-il pour mesurer et analyser une croissance inclusive et riche en emplois? Comment le Bureau mesure-t-il les tendances de l'emploi et du marché du travail et les porte-il à la connaissance du public?
---	--	---	---	---	---

Chapitre 1

La justice sociale pour une mondialisation équitable

11. La Déclaration sur la justice sociale souligne que l'Organisation internationale du Travail a un rôle déterminant à jouer pour promouvoir et réaliser le progrès et la justice sociale dans un environnement mondial en mutation constante, marqué par une interdépendance croissante.

12. La mondialisation est source de possibilités nouvelles mais aussi de difficultés et de défis nouveaux. Ainsi, elle a fait apparaître avec plus d'acuité que jamais la nécessité d'un nouvel équilibre, au plan international et national, entre les objectifs économiques, d'une part, et les objectifs sociaux et relatifs au travail, de l'autre. La crise économique et financière de 2008 a exacerbé encore les fractures liées à la mondialisation et renforcé les arguments en faveur d'une application généralisée de l'Agenda du travail décent.

13. Ce premier rapport relatif à une question récurrente examine ce que peut être la contribution des politiques de l'emploi à la justice sociale pour une mondialisation équitable quand ces politiques s'inscrivent dans une stratégie intégrée de promotion du travail décent. Il porte sur l'aspiration universelle des hommes et des femmes à travailler dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité et examine les différents moyens dont dispose l'Organisation pour mieux répondre à cette aspiration.

14. La méthode de mise en œuvre prévue par la Déclaration sur la justice sociale préconise l'interaction entre les Membres (gouvernements, organisations d'employeurs et organisations de travailleurs), la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration et le Bureau, afin que l'approche intégrée en matière de travail décent débouche sur l'instauration d'une mondialisation équitable. Les politiques de l'emploi jouent un rôle déterminant dans la réalisation de cet objectif. La Déclaration indique qu'une telle démarche pourra conduire l'Organisation à adapter ses pratiques institutionnelles.

15. Le rapport examine le rôle des politiques de l'emploi dans ce contexte et circonscrit trois domaines d'action et de gouvernance comme suit:

- i) renforcer les partenariats multilatéraux et le dialogue en vue d'une gouvernance mondiale plus efficace, propre à promouvoir la justice sociale, la mondialisation équitable et le travail décent;
- ii) améliorer la formulation et l'application des politiques à l'échelon national ainsi que la coordination et la coopération entre les Membres par divers mécanismes tels que l'utilisation des orientations stratégiques du BIT, le système de contrôle de l'application des normes et l'échange de données d'expérience et de bonnes pratiques par le recours accru aux examens collégiaux des politiques de l'emploi;
- iii) assurer l'efficacité et l'efficience du Bureau dans les domaines suivants: services d'appui aux structures de gouvernance; partenariat plus actif avec les organisations

du système des Nations Unies et les institutions multilatérales; promotion des normes; coopération technique et services consultatifs; recherche, collecte et partage d'informations.

16. Ces trois aspects seront examinés dans le présent chapitre comme dans le reste du rapport.

Vers une mondialisation équitable: L'apport de l'Agenda du travail décent de l'OIT

17. La mondialisation sous sa forme actuelle est un phénomène relativement récent, mais l'OIT a toujours fait preuve d'une remarquable intuition en définissant les impératifs mondiaux qui devraient guider son action en matière d'emploi. Ainsi, en 1919, la Constitution de l'OIT présente la lutte contre le chômage comme une condition préalable à la justice sociale et à une «paix universelle et durable». De même, la Déclaration de Philadelphie (1944) indique que la mise en œuvre de programmes propres à réaliser la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie constitue une «obligation solennelle» pour l'Organisation.

18. La Déclaration sur la justice sociale rappelle que tous les Membres de l'Organisation se sont engagés à «mettre en œuvre le mandat constitutionnel de l'OIT, notamment par l'intermédiaire des normes internationales du travail, et à *placer le plein emploi productif et le travail décent au cœur des politiques économiques et sociales*» (italiques ajoutées), exprimant la ferme volonté des Membres que soit renforcé le rôle du Bureau et de l'Organisation dans le domaine de l'emploi.

19. Le BIT a accordé une attention toute particulière à la question de la mondialisation bien avant que l'expression ne passe dans l'usage courant. En 1977 déjà, le Conseil d'administration du BIT adopte la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, et la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, rend compte des problèmes posés par l'interdépendance accrue de l'économie mondiale. En 1996, la politique de l'emploi fait l'objet d'un nouvel examen par la Conférence internationale du Travail.

20. Dans les années quatre-vingt-dix, le BIT sert de cadre à des débats majeurs sur la dimension sociale de la libéralisation des échanges. Le Sommet mondial pour le développement social (1995) réaffirme l'importance du plein emploi, de l'emploi productif et de l'emploi librement choisi pour le progrès économique et social, la réduction de la pauvreté et la cohésion sociale, renforçant d'autant le rôle revenant à l'OIT au sein du système multilatéral. En 1998, la Conférence internationale du Travail adopte la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, qui définit un socle social applicable à l'ensemble des Etats Membres de l'OIT et appelle ces derniers à «respecter, promouvoir et réaliser» les principes et droits fondamentaux au travail qui le composent.

21. En 2002, le Directeur général du BIT constitue une Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. Cette instance publie en 2004, sous le titre *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous*, un rapport qui suscite un large écho. Le texte et ses implications pour l'OIT font l'objet d'un examen approfondi à la session de 2004 de la Conférence internationale du Travail, et beaucoup des recommandations qu'il contient sont incorporées dans le cadre stratégique et les programmes et budgets suivants de l'OIT. Le rapport indique, entre autres recommandations importantes, qu'il faut faire du travail décent un objectif mondial et qu'une action d'envergure doit être entreprise pour améliorer la cohérence des politiques

au sein d'un système multilatéral considéré comme défaillant. La volonté de créer un nouvel instrument propre à renforcer la capacité des Membres et de l'Organisation dans son ensemble débouche sur l'adoption de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

22. A partir de 2004, les concepts liés de la mondialisation équitable et du travail décent pour tous sont consacrés au plus haut niveau, notamment par l'Assemblée générale des Nations Unies et un grand nombre d'organisations régionales¹. L'OIT joue un rôle croissant dans les dispositifs internationaux visant à assurer la cohérence des politiques, notamment le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS).

23. Des acteurs non gouvernementaux souscrivent eux aussi au contenu de l'Agenda du travail décent. Ainsi, quelque 400 participants – représentant les mandants tripartites de l'OIT, des organisations internationales ou régionales, des organisations de la société civile, des instituts de recherche, les médias et le monde parlementaire – participent au Forum de l'OIT sur le travail décent au service d'une mondialisation équitable tenu à l'invitation du gouvernement du Portugal (Lisbonne, 31 octobre au 2 novembre 2007). L'interaction de haut niveau entre les mandants de l'OIT et d'autres acteurs intéressés par l'Agenda du travail décent et acquis à cette cause confirme le rôle de l'OIT en tant que tribune de prédilection pour examiner et traiter les grands problèmes du monde du travail, à l'heure de la mondialisation marquée par les inégalités.

24. Le Conseil d'administration débat périodiquement, dans le cadre de son Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, des grandes questions relatives à la cohérence des politiques, souvent sur la base d'exposés prononcés par des orateurs invités. Plusieurs personnalités éminentes du système multilatéral ont ainsi participé aux consultations avec le Conseil d'administration, notamment M. Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'ONU, M. Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC, M. Robert Zoellick, Président de la Banque mondiale, M. Dominique Strauss-Kahn, Directeur général du FMI, M. Supachai Panitchpakdi, Secrétaire général de la CNUCED et M. Achim Steiner, Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Réponse globale de l'OIT face aux carences de la mondialisation

25. La crise de 2008, crise financière, économique et de l'emploi, et l'adoption, à la 98^e session (2009) de la Conférence internationale du Travail, du Pacte mondial pour l'emploi, ont renforcé l'engagement de l'OIT au sein des Nations Unies et du système multilatéral. La Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement (New York, juin 2009)² a invité ainsi «l'Organisation internationale du Travail à présenter le “Pacte mondial pour l'emploi” [...] à la session de fond de juillet 2009 du Conseil économique et social, qui a l'intention de promouvoir

¹ «Nous sommes résolument en faveur d'une mondialisation équitable et décidons de faire du plein emploi et de la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail productif et acceptable les objectifs fondamentaux de nos politiques nationales et internationales en la matière et de nos stratégies nationales de développement, y compris celles qui visent à réduire la pauvreté, dans le cadre de nos efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.» Nations Unies: *Document final du Sommet mondial de 2005* (New York, A/60/L.1), paragr. 47.

² Nations Unies: *Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement*, résolution A/RES/63/303 de l'Assemblée générale, 13 juillet 2009 (New York, 2009).

une sortie de crise à haute intensité de main-d'œuvre inspirée par le programme pour un travail décent et de dessiner les grandes orientations d'une croissance durable».

26. Le Pacte mondial pour l'emploi est l'application de l'Agenda du travail décent en réponse à la crise. Il énonce une série de mesures de lutte contre la crise et de relance faisant intervenir chacun des quatre objectifs stratégiques de l'OIT. Il ne propose pas de panacée mais recense toute une série de grandes options à l'efficacité avérée, que les pays peuvent mettre en œuvre, avec le concours d'institutions régionales ou internationales, en vue d'étayer l'action déjà entreprise pour lutter contre la crise et favoriser la reprise tout en contribuant à créer un environnement caractérisé par une mondialisation plus équitable et plus durable. Il s'agit donc d'un cadre d'action devant favoriser l'élaboration de mesures et politiques pour l'emploi, la protection sociale et l'application des normes du travail et assurer la promotion du dialogue social.

27. Par la suite, le Conseil économique et social a adopté une résolution intitulée *Surmonter la crise: un Pacte mondial pour l'emploi* dans laquelle il accueille favorablement l'adoption du Pacte par l'OIT et encourage les Etats Membres à le promouvoir et à l'utiliser pleinement en tant que cadre général où chaque pays peut inscrire un train de mesures adapté à sa situation et à ses priorités propres. De plus, le Conseil invite les fonds et programmes des Nations Unies et les institutions spécialisées à prendre en compte, par les processus décisionnels appropriés, le Pacte mondial pour l'emploi dans leurs politiques et leurs programmes, et à envisager d'intégrer les orientations qui y sont énoncées aux activités du système des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies. Il invite également les institutions financières internationales et les autres organisations internationales compétentes à intégrer dans leurs activités, en fonction de leur mandat, les orientations énoncées dans le Pacte. De même, le Conseil économique et social reconnaît que, pour donner effet aux recommandations et aux orientations du Pacte mondial pour l'emploi, il faut prévoir financement et renforcement des capacités et que les pays les moins avancés, en développement ou en transition qui n'ont pas la marge de manœuvre budgétaire voulue pour adopter des politiques de relance face à la crise nécessitent un soutien particulier. Pour conclure, le Conseil économique et social prie le Secrétaire général de lui faire rapport sur les progrès accomplis à sa session de fond de 2010³.

28. A sa session de janvier 2010, le conseil d'administration du PNUD a décidé de continuer à accorder la priorité aux recommandations figurant dans le Pacte mondial, en collaboration avec l'Organisation internationale du Travail, d'intégrer le Pacte dans ses activités opérationnelles lors de la mise en œuvre du plan stratégique du PNUD pour 2008-2013 et d'en tenir compte dans les activités opérationnelles à l'échelon des pays en renforçant la coopération interinstitutions⁴.

29. Parallèlement, le CCS a adopté, en avril 2009, neuf initiatives conjointes⁵ qui doivent permettre de coordonner et d'unifier l'action menée par les organismes des Nations Unies en vue d'aider les pays et la communauté internationale à faire face à la crise, à accélérer le redressement et à instaurer une mondialisation équitable et sans exclusive. Les initiatives en question ont été élaborées par le Comité de haut niveau sur les programmes, qui est placé sous la présidence du Directeur général du BIT, et elles

³ Conseil économique et social: *Surmonter la crise: un Pacte mondial pour l'emploi*, résolution E/2009/L.24, 21 juillet 2009 (New York).

⁴ Conseil d'administration du PNUD/FNUAP: *Action du PNUD face à la crise financière et économique: promotion du Pacte mondial pour l'emploi*, DP 2010/11 (New York, 2010).

⁵ CCS: *Joint Crisis Initiative*, voir: <http://hlcp.unsystemceb.org/JCI>.

visent notamment à promouvoir les investissements propices à la viabilité écologique à long terme, à mettre en œuvre le Pacte mondial pour l'emploi – stimuler l'emploi, la production, l'investissement et la demande globale et promouvoir un travail décent pour tous – ainsi qu'à instaurer un socle de protection sociale garantissant l'accès aux services sociaux de base et au logement et assurant l'autonomisation et la protection des personnes pauvres et vulnérables. Plusieurs mesures de suivi ont été prévues. Ainsi, les équipes de pays des Nations Unies ont été invitées à apporter rapidement, et selon les modalités appropriées, un soutien opérationnel aux gouvernements ayant fait part de leur intérêt pour les initiatives conjointes.

30. Il convient de signaler, parmi les autres domaines dans lesquels une action conjointe des organismes des Nations Unies est envisagée, les efforts en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En effet, au titre de la cible 1.B attachée à l'objectif 1 (*Réduire l'extrême pauvreté et la faim*), il faut assurer le plein emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif. Le BIT a participé à l'établissement du rapport 2009 sur les OMD, dont il ressort que la crise risque de compromettre la réalisation de beaucoup des objectifs ⁶. Par ailleurs, la deuxième Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (2008-2017) sera placée sous le thème du plein emploi productif et du travail décent pour tous. La question doit être examinée à la 65^e session de l'Assemblée générale en même temps qu'un rapport du Secrétaire général ⁷. Vingt et une institutions des Nations Unies ont participé à l'élaboration d'un plan d'action à l'échelle du système qui vise à renforcer la complémentarité de leurs moyens et compétences respectifs et à promouvoir les synergies entre elles de façon à étayer l'action entreprise par les pays pour promouvoir l'emploi et le travail décent dans la perspective de la lutte contre la pauvreté.

31. Lors du Sommet du G20 tenu à Londres en avril 2009, l'OIT a été invitée à évaluer, conjointement avec les autres organisations intéressées, les initiatives relatives à l'emploi ou à la protection sociale déjà mises en place pour lutter contre le ralentissement économique et les mesures requises pour la suite. Invité au Sommet du G20 à Pittsburgh, le Directeur général du BIT a prononcé deux allocutions sur le thème «Protéger les personnes, promouvoir l'emploi». Le Sommet a adopté une déclaration ⁸ dans laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement ont défini leur engagement dans les termes suivants: «Nous sommes convenus de lancer un cadre qui définisse les politiques et la manière dont nous agissons ensemble pour parvenir à une croissance mondiale forte, durable et équilibrée. Nous avons besoin d'une reprise durable qui crée les emplois de qualité qu'attendent nos concitoyens.»

32. La déclaration porte sur un grand nombre de points devant être pris en compte au titre du Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée. Elle comporte notamment, dans la partie intitulée *Placer les emplois de qualité au cœur de la reprise* des engagements précis formulés comme suit:

Nous nous engageons à mettre en œuvre des plans de relance qui soutiennent le travail décent, contribuent à préserver les emplois existants et donnent la priorité à la croissance de l'emploi. [...] Pour assurer une croissance mondiale qui bénéficie au plus grand nombre, nous

⁶ Nations Unies: *Objectifs du Millénaire pour le développement, rapport 2009* (New York, Nations Unies), voir: <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202009%20FR.pdf>.

⁷ Nations Unies: *Deuxième Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (2008-2017)*, résolution A/RES/63/230 de l'Assemblée générale, 2009, voir: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/484/60/PDF/N0848460.pdf?OpenElement>.

⁸ Sommet de Pittsburgh, 24-25 sept. 2009, voir: <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.

devons mettre en œuvre des politiques conformes aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT. [...] Nous convenons que cette période de crise ne peut servir d'excuse pour méconnaître ou affaiblir les normes du travail internationalement reconnues. [...] Notre nouveau Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée requiert des réformes structurelles permettant de créer des marchés du travail inclusifs, des politiques actives du marché du travail et des programmes d'enseignement et de formation de qualité. [...] Nous nous engageons à déployer des efforts intenses en matière de formation dans nos stratégies et nos investissements en matière de croissance. [...] Nous convenons qu'il importe, pour la croissance économique à venir, de créer un cadre favorisant l'emploi. [...] Nous saluons également la résolution adoptée récemment par l'OIT, intitulée *Surmonter la crise: un Pacte mondial pour l'emploi*, et nous engageons nos pays à adopter les éléments clés de son cadre général afin de faire avancer la dimension sociale de la mondialisation. Les institutions internationales doivent prendre en compte les normes de l'OIT et les objectifs du Pacte pour l'emploi dans leur analyse de la crise et de l'après-crise et dans l'élaboration de leurs politiques.

33. Le rôle joué par l'OIT dans la lutte contre la crise mondiale de l'emploi a été salué lors de plusieurs autres réunions internationales tenues en 2009, notamment le Sommet du G8 de L'Aquila, la réunion informelle des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne organisée à Bruxelles aux fins de la préparation du Sommet de Pittsburgh (17 sept. 2009), la réunion tripartite de la Commission du travail et des affaires sociales de l'Union africaine (Addis-Abeba) ⁹, la XVI^e Conférence interaméricaine des ministres du travail de l'Organisation des Etats américains (OEA) (Buenos Aires) et le Forum arabe de l'emploi organisé conjointement par le BIT et l'Organisation arabe du travail (Beyrouth).

34. Ce bref aperçu permet de conclure que l'OIT a largement participé aux efforts visant à instaurer une gouvernance mondiale plus efficace aux fins de la promotion de la justice sociale, de la mondialisation équitable et du travail décent et, qui plus est, que cette participation s'est encore accrue ces dernières années.

Politiques d'emploi au niveau national: Mécanismes de coordination et de coopération

35. En ce qui concerne les deuxième et troisième dimensions de l'action et de la gouvernance en matière d'emploi, le BIT dispose de quatre grands moyens: *a)* les normes internationales du travail; *b)* un cadre pour l'élaboration des politiques fourni par l'Agenda global pour l'emploi; *c)* les mécanismes de gouvernance et d'examen par les pairs lors des sessions de la Conférence et du Conseil d'administration; et *d)* le développement et le partage des connaissances, les services consultatifs et la coopération technique.

Normes internationales du travail

36. La convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, exprime la volonté des Etats Membres d'atteindre le plein emploi, productif et librement choisi. Ratifiée par 101 Etats Membres (janvier 2010), elle demeure le principal mécanisme offrant des orientations à l'Organisation s'agissant de la coordination des politiques et de la coopération au niveau national. La recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, décrivent de manière plus détaillée les moyens visant à soutenir

⁹ Déclaration sur la mise en œuvre du *Pacte mondial pour l'emploi en Afrique*, Addis-Abeba, 29 sept. 2009 (disponible sur demande). La réunion a été suivie par le Colloque africain sur le travail décent, tenu à l'invitation de M. Compaoré, Président du Burkina Faso, qui a établi en complément une feuille de route pour la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi en Afrique.

les efforts des Membres aux fins de la conception et de la mise en application des politiques et des programmes en matière d'emploi. Une vingtaine d'autres instruments adoptés par l'OIT dans les domaines de l'amélioration des compétences et du développement des entreprises, des services de l'emploi, du handicap, des relations d'emploi et des entreprises multinationales orientent les activités de sensibilisation et les travaux techniques menés en la matière. Ces instruments participent de la méthode originale que l'OIT applique pour traiter la question de l'emploi.

37. Les normes internationales du travail sont l'une des forces de l'OIT dans tous les domaines mais tout particulièrement dans celui des politiques de l'emploi. Elles sont élaborées dans le cadre de discussions tripartites, rendant compte de ce fait d'un consensus transcendant les préoccupations, opinions et priorités parfois différentes des gouvernements, des travailleurs et des employeurs. Leur teneur s'inspire du corpus de recherche et d'expérience du Bureau tandis que leur mise en œuvre au niveau national fait l'objet d'un examen dans le cadre du système de contrôle du BIT et d'un soutien grâce aux services consultatifs et à l'assistance technique que ce dernier assure en permanence.

38. Dans le cadre du système de contrôle du BIT, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) contrôle régulièrement l'application par les Membres des instruments ratifiés et des instruments non ratifiés (article 19 de la Constitution). Le rapport de la commission d'experts indique le nombre de ratifications et fournit une évaluation des politiques et programmes mis en place par les pays pour leur donner effet ¹⁰. C'est un élément d'autogestion important pour l'Organisation. Le suivi des obligations en matière de rapports au titre de l'article 22 est par ailleurs un moyen d'action original en ce sens qu'il renforce les obligations juridiques des Etats ayant ratifié des conventions. Il s'agit d'une composante cruciale de la démarche fondée sur les droits qui a été adoptée pour traiter les questions d'emploi et de développement, laquelle peut, en outre, permettre de recenser les points posant problème pour l'assistance technique pratique.

39. Les études d'ensemble servent à recenser les difficultés d'application des normes et donc les priorités de l'assistance fournie par le Bureau. L'étude d'ensemble de 2010, conformément au premier rapport sur la question récurrente concernant l'emploi, porte sur six des principales normes relatives à l'emploi: la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964; la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975; la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948; la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997; la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998; et la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002. L'expérience des pays dans la mise en œuvre de ces normes sont résumées dans les chapitres thématiques du présent rapport.

40. La commission d'experts note que, malgré le changement de paradigme des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, presque tous les pays entendent accroître l'emploi

¹⁰ La commission est composée de 20 juristes nommés par le Conseil d'administration pour une période de trois ans renouvelable. Sa composition rend compte de la diversité de l'Organisation qui couvre des régions géographiques, des cultures et des systèmes juridiques divers. La commission se réunit chaque année en novembre et son rapport contient des observations concernant le respect par les Etats Membres de leurs obligations constitutionnelles, ainsi que les conclusions de l'étude d'ensemble. Les six normes sur lesquelles porte l'étude d'ensemble de 2010 ont été choisies par le Conseil d'administration en novembre 2008.

productif¹¹. Cette déclaration d'intention s'exprime par des références à la création d'emplois dans la Constitution, la législation sociale et du travail, la promulgation de lois spéciales et des documents stratégiques. De plus en plus, les pays élaborent et adoptent des politiques nationales de l'emploi de portée étendue en réunissant un ensemble de politiques, programmes et institutions qui ont une influence sur l'offre et la demande de main-d'œuvre ainsi que sur le fonctionnement des marchés du travail. Cette question sera examinée au chapitre 3.

L'Agenda global pour l'emploi

41. L'Agenda global pour l'emploi, adopté par le Conseil d'administration en 2003, représente le cadre stratégique de l'OIT en matière d'emploi. Il préconise une démarche intégrée prévoyant des interventions sur la demande et sur l'offre et aux niveaux macroéconomique et microéconomique, qui vise à accroître le nombre d'emplois et à en améliorer la qualité. Par ailleurs, l'agenda prône expressément le ciblage des hommes et des femmes qui risquent d'être marginalisés et exclus de la vie professionnelle et appelle à la formulation de politiques susceptibles de favoriser l'équité en faisant en sorte que la discrimination ne s'exerce pas sur les marchés du travail.

42. L'Agenda global pour l'emploi a pour objet de mettre l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales nationales et des stratégies internationales de développement. Il vise à promouvoir l'emploi décent qui permet de concilier les normes internationales du travail et droits fondamentaux des travailleurs avec la création d'emplois, ce qui favorise simultanément la croissance de l'emploi et la qualité du travail. La stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi a été adoptée en 2006 pour essayer de faciliter son application à la formulation et à l'exécution des politiques nationales de l'emploi. L'Agenda global pour l'emploi sera examiné plus en détail au chapitre 3.

Gouvernance et examen

43. Le BIT dispose de deux mécanismes importants pour examiner la politique de l'emploi: les études d'ensemble sur l'emploi dans le cadre du système de contrôle de l'OIT et l'examen régulier auquel procède la Commission de l'emploi et de la politique sociale (Commission ESP). Cette commission détient la principale responsabilité en matière de gouvernance pour les travaux du Bureau sur la politique de l'emploi. Elle a également pour rôle d'élaborer des politiques et d'examiner les politiques et les programmes en matière d'emploi des Etats Membres. Le chapitre 3 fera valoir qu'il y a matière à améliorer la gouvernance et les procédures d'examen par les pairs dans le domaine de l'emploi au BIT.

44. A sa session de novembre 2007, la Commission ESP a fait le point sur les résultats obtenus à cette date grâce à la nouvelle stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi, en examinant les réalisations, les lacunes de la mise en œuvre et les mesures proposées pour les combler¹². Comme le montre l'annexe au chapitre 3, ce bilan des résultats a permis de recenser les principales difficultés à résoudre au niveau national pour pouvoir adapter l'agenda à des situations nationales diverses: une coordination médiocre des politiques en matière d'emploi entre les ministères du travail,

¹¹ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010.

¹² BIT: *Le point sur la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi*, Conseil d'administration, 300^e session, Genève, nov. 2007, document GB.300/ESP/2.

des finances et de l'économie; la nécessité de renforcer les méthodes de suivi et d'évaluation.

45. L'égalité des sexes étant une question centrale des travaux du Bureau relatifs à l'emploi, une stratégie d'intégration des questions d'égalité entre hommes et femmes a été adoptée pour mettre en œuvre le Plan d'action 2008-09 du BIT pour l'égalité entre hommes et femmes de façon que l'analyse et la planification de cette question soient pleinement intégrées dans tous les travaux techniques liés aux politiques et programmes en matière d'emploi ¹³.

46. Outre l'adoption de la stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi (mars 2006), la Commission ESP a pris la décision d'organiser ses travaux en fonction de trois catégories de questions: élaboration des politiques, évaluation des programmes et examen des expériences des pays. En mars 2009, elle a passé en revue les principales orientations stratégiques de la Déclaration sur la justice sociale ¹⁴ (tableau 1.1), et leurs répercussions possibles sur les travaux du Bureau, pour préparer le rapport sur la question récurrente de 2010.

Tableau 1.1. Déclaration sur la justice sociale: principales orientations stratégiques pour les travaux du Bureau sur l'emploi

Thème	Référence dans la Déclaration sur la justice sociale
1. Mieux comprendre les besoins et la situation des mandants et y répondre de manière plus efficace en utilisant l'ensemble des moyens d'action à la disposition de l'Organisation	II A i) Annexe II B i)
2. Favoriser une meilleure compréhension et un partage des connaissances quant aux synergies existant entre les objectifs stratégiques – qui sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement»	I B II A iii) Annexe II A iv)
4. Renforcer et coordonner les activités de coopération technique et les services consultatifs fournis	II A ii)
5. Fournir une assistance aux Membres qui en font la demande et qui souhaitent promouvoir conjointement les objectifs stratégiques dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux	II A iv)
6. Etablir des partenariats avec des entités non étatiques et des acteurs économiques tels que les entreprises multinationales ou les syndicats opérant à l'échelon sectoriel mondial	II A v)
7. Examiner la situation en ce qui concerne la ratification ou l'application des instruments de l'OIT	II B iii) Annexe II A iv)
8. Améliorer la gouvernance interne en fonction de l'objectif stratégique de l'emploi	II A Annexe II A

¹³ BIT: *Strategy for Gender Mainstreaming in the Employment Sector for the implementation of the ILO Action Plan for Gender Equality 2008-09*, Genève, 2009. Voir: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_103610.pdf.

¹⁴ BIT: *Répercussions de la Déclaration sur la justice sociale sur la stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi*, Conseil d'administration, 304^e session, Genève, mars 2009, document GB.304/ESP/1.

Approfondissement et partage des connaissances, services consultatifs, coopération technique, programmes par pays

47. La Déclaration sur la justice sociale met particulièrement l'accent sur la capacité de l'Organisation de mieux comprendre les besoins et la situation des mandants et d'y répondre plus efficacement. Il faut donc s'interroger sur la manière dont ces besoins s'expriment.

48. Les mandants font part de leurs besoins aux niveaux mondial, régional et national. Au niveau mondial, comme il a été indiqué précédemment, ils les font connaître dans le cadre des discussions de la Conférence internationale du Travail et des requêtes présentées devant les différentes commissions du Conseil d'administration.

49. A l'échelon régional, les réunions régionales de l'OIT examinent des agendas à l'échelle d'un hémisphère qui tiennent compte des principaux besoins de chaque région. Les rapports d'information destinés à ces réunions tripartites décrivent la progression, les réalisations et les résultats des mesures appliquées par les mandants et le Bureau, mais ils constituent aussi une source d'information pour les mandants sur les questions générales de travail et d'emploi qui concernent les pays de la région; ils fournissent des données, mettent en lumière les bons exemples et présentent des suggestions d'orientations générales. Les conclusions des réunions régionales sont un exemple de moyen utilisé par les mandants pour faire entendre leur voix.

50. Suite à l'examen des principales questions relatives à l'emploi soulevées et des conclusions adoptées au niveau tripartite lors du cycle le plus récent de réunions régionales¹⁵, l'emploi des jeunes a été placé en haut de la liste des priorités, suivi par les moyens de faire face aux conséquences de la mondialisation sur l'emploi. La politique sectorielle est également apparue comme une priorité, avec le recensement des secteurs ayant un fort potentiel de croissance de l'emploi ainsi que des stratégies qui permettront de surmonter les obstacles et de réaliser ce potentiel pour créer plus d'emplois et de meilleure qualité. D'autres thèmes concernant les régions sont indiqués dans le tableau 1.2.

Tableau 1.2. Récapitulatif des priorités des mandants en ce qui concerne l'assistance du Bureau, par région

Afrique	Amériques	Etats arabes	Asie et Pacifique	Europe
Politiques et stratégies nationales en matière d'emploi	Emploi des jeunes	Politiques nationales de l'emploi fondées sur l'Agenda global pour l'emploi	Politiques nationales de l'emploi fondées sur l'Agenda global pour l'emploi	Stratégies nationales d'emploi
Développement des petites entreprises et des coopératives	Développement des micro et petites entreprises	Développement des petites et moyennes entreprises	Productivité et compétitivité	Politiques actives du marché du travail et services de l'emploi
Programmes d'investissement axés sur la main-d'œuvre	Revalorisation de l'économie informelle	Systèmes d'information sur le marché du travail	Systèmes d'information sur le marché du travail	Emploi des jeunes
Microfinance	Développement de l'emploi rural et local	Formation des travailleurs	Emploi et sécurité sociale dans l'économie informelle	Réduction de l'économie informelle

¹⁵ Lisbonne, 2009; Addis-Abeba, 2007; Brasilia, 2006; Busan, 2006; Budapest, 2005.

Afrique	Amériques	Etats arabes	Asie et Pacifique	Europe
Amélioration des compétences	Formation professionnelle	Productivité	Méthodes axées sur la main-d'œuvre et le développement local aux fins de l'amélioration des infrastructures	Programmes de reconversion professionnelle
Systèmes d'information sur le marché du travail	Services de l'emploi		Compétences et employabilité	Systèmes d'information sur le marché du travail
Emploi des jeunes	Salaires et rémunération		Emplois verts	Formation en entrepreneuriat
Entrepreneuriat des femmes				Emploi pour les femmes

51. Les programmes par pays de promotion du travail décent constituent le principal moyen d'expression des besoins des mandants au niveau national et de réponse à ces besoins. En règle générale, ils alignent les programmes relatifs à l'emploi sur les plans nationaux de développement, les OMD, les stratégies pour la réduction de la pauvreté et les stratégies du pays en matière d'emploi ¹⁶.

Le Pacte mondial pour l'emploi et sa mise en œuvre

52. Le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la Conférence internationale du Travail en juin 2009, contient un ensemble de politiques visant à promouvoir les emplois, à protéger les personnes et à rééquilibrer les politiques selon une dynamique de croissance plus durable et inclusive et une mondialisation plus équitable.

53. Depuis le début de la crise, le Bureau, à la demande des Etats Membres, les aide à mettre en place une riposte à la crise et des mesures de relance. Cette assistance a pu être organisée grâce des mesures spécifiquement liées à la crise dont l'application a été demandée par les Etats Membres et qui ont été placées au rang des priorités dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent. Ces mesures concernent tous les domaines visés par l'Agenda du travail décent: emploi, protection sociale, normes du travail et dialogue social ¹⁷.

54. Comme les effets de la crise sur les marchés du travail se sont intensifiés au cours du second semestre de 2009, un certain nombre d'Etats Membres se sont adressés au Bureau pour qu'il les aide à mettre au point un ensemble mieux intégré de riposte à la crise et de mesures de relance fondé sur l'ensemble de politiques préconisées dans le

¹⁶ Les procédures appliquées par le Bureau pour s'assurer de la qualité des programmes par pays de promotion du travail décent traitent certains des problèmes posés par cette méthode de détermination de la demande de travaux au Bureau, par exemple pour s'assurer du caractère réaliste des attentes des mandants et du Bureau et incorporer le mandat de l'OIT relatif au dialogue social et à l'égalité entre hommes et femmes dans tous les aspects du travail. Des difficultés sont apparues au moment de l'établissement de cibles quantitatives, assorties de délais, conformément à la gestion axée sur les résultats. Il peut être tentant de prendre comme cible le nombre d'emplois créés ou le recul du chômage, mais l'évolution de ces chiffres dépend de nombreux facteurs que les intéressés ne maîtrisent pas. A l'inverse, les indicateurs de programme sont habituellement définis en fonction de l'amélioration des connaissances des mandants en matière de choix de politiques et de bonnes pratiques (et sous quelles conditions) et du renforcement de leurs capacités dans les domaines de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques.

¹⁷ BIT: *Suite à donner au débat et aux décisions de la Conférence sur la crise économique et de l'emploi: stratégie pour donner effet au Pacte mondial pour l'emploi*, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/3/1.

Pacte mondial pour l'emploi. Cela a abouti à la possibilité d'établir des «pactes nationaux pour l'emploi», si le gouvernement et les partenaires sociaux le souhaitent.

55. Pour répondre à une demande croissante d'assistance, le Directeur général du BIT a annoncé l'adoption par le Bureau, en novembre 2009, de dispositions spéciales visant à renforcer la cohérence et la coordination des travaux à l'échelle du BIT, en englobant les quatre objectifs stratégiques et les questions transversales que sont l'égalité entre hommes et femmes et la non-discrimination, afin de donner la suite voulue au Pacte mondial pour l'emploi. Elles ont pour but de renforcer la capacité du Bureau de fournir une assistance intégrée aux mandants, en particulier à l'échelon national ¹⁸.

56. Le Pacte mondial pour l'emploi et les dispositions spéciales adoptées par le Bureau constituent une application concrète du principe établi dans la Déclaration sur la justice sociale, selon lequel les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement».

¹⁸ Une présentation orale et une discussion avec les six coordonnateurs chargés de fonctions spéciales ont eu lieu devant la Commission ESP à la session de mars (2010) du Conseil d'administration.

Chapitre 2

Tendances de l'emploi et défis à relever

57. Après une période de légère récession en 2001, l'économie mondiale a connu une croissance relativement vigoureuse de 2002 à 2007, qui s'est traduite par une nette et constante amélioration du niveau de vie, la création d'emplois et un recul de la pauvreté dans un certain nombre de pays. Toutefois, cette tendance positive au niveau mondial ne s'est pas concrétisée par une croissance suffisante de l'emploi ni une réduction des déficits de travail décent. Avant la crise financière et économique de 2008-09, le BIT avait appelé l'attention sur la persistance des déficits de travail décent, en se fondant notamment sur les indicateurs du chômage, du nombre de travailleurs pauvres et de l'emploi informel¹. Les chiffres sont suffisamment révélateurs pour que l'on qualifie cette période de «crise avant la crise».

58. Le présent chapitre résume les principales tendances de cette «crise avant la crise», en s'appuyant sur les travaux antérieurs et récurrents du Bureau – qui a recensé les tendances mondiales de l'emploi et les a régulièrement actualisées. Mais avant d'étudier les tendances à long terme de la croissance et de l'emploi, et les défis qui en découlent – ouvrant ainsi la voie aux chapitres thématiques qui suivent –, il donne un bref aperçu de ce qui est devenu la plus grave crise survenue depuis des décennies et examine les mesures qui peuvent être prises pour faire face aux difficultés immédiates.

Le choc économique mondial de 2008 et les mesures prises pour y faire face

59. Les marchés du travail ont payé un lourd tribut à la crise en dépit du degré d'intervention, sans précédent, des gouvernements. Les chiffres les plus récents tirés des modèles économétriques de tendances élaborés par le BIT font apparaître une reprise fragile, les dommages infligés aux marchés du travail mondiaux persistant.

60. Un des principaux éléments des politiques de riposte à la crise a été de stimuler la demande effective et d'injecter des liquidités dans l'économie mondiale. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a estimé que, pour 19 pays de l'OCDE examinés, l'incidence moyenne sur l'emploi en 2010 se situera entre 0,8 et 1,4 pour cent, soit un total de 3,2 à 5,5 millions d'emplois préservés ou créés. Pour ce qui est des pays du G20, le BIT prévoit que l'incidence sur l'emploi sera légèrement plus importante, à savoir de 7 à 11 millions d'emplois créés ou préservés en 2009, ce qui équivaut à 29 à 43 pour cent du chômage total dans les pays du G20. Autrement dit, les mesures de relance budgétaires et les efforts entrepris pour maintenir les flux de capitaux

¹ Voir, en particulier, BIT: *Le travail décent: Défis stratégiques à venir*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008.

dans le monde ont eu des effets; sans ces mesures, le taux de chômage aurait été nettement plus élevé dans ces pays ².

61. Les mesures budgétaires sont certes utiles et essentielles, mais elles ne peuvent pas totalement limiter les effets du recul de la production, sans parler des effets sur l'emploi et le marché du travail. Cela est en partie dû au fait que la baisse des investissements privés et de la demande de consommation est plus importante que la relance budgétaire. Ainsi, il ne saurait y avoir de reprise durable sans redressement durable de la demande de consommation et des investissements privés. En outre, l'endettement public a des limites évidentes.

62. Les gouvernements ont aussi fait face à la crise en prenant tout un éventail de mesures en matière d'emploi et de protection sociale reposant sur des initiatives de dialogue social. A la demande du G20, le BIT a effectué une étude des nouvelles mesures adoptées pour contrer la crise entre le milieu de 2008 et le milieu de 2009 ³. Cette enquête a concerné 54 pays, y compris tous les pays du G20 et de l'OCDE, et a porté sur 32 mesures. Le tableau 2.1 présente la fréquence des mesures adoptées par les pays inclus dans l'échantillon, selon leurs déclarations.

Tableau 2.1. Fréquence des mesures adoptées par les pays de l'échantillon, de la mi-2008 au 30 juillet 2009

1. Stimuler la demande de main-d'œuvre	(%)	2. Soutenir l'emploi, les demandeurs d'emploi et les chômeurs	(%)
Dépenses budgétaires supplémentaires dans les infrastructures	87,0	Mesures supplémentaires de formation	63,0
– en fonction de critères relatifs à l'emploi	33,3	Renforcement de la capacité des services publics de l'emploi	46,3
– en fonction de critères relatifs à l'écologie	29,6	Nouvelles mesures pour les travailleurs migrants	27,8
Emploi public	24,1	Réduction du temps de travail	27,8
Nouveaux programmes ciblés sur l'emploi ou extension des programmes existants	51,9	Chômage partiel avec formation et travail à temps partiel	27,8
Accès des PME au crédit	74,1	Réduction de salaires	14,8
Accès des PME aux appels d'offres	9,3	Extension des indemnités de chômage	31,5
Subventions et réductions fiscales pour les PME	77,8	Assistance sociale et mesures de protection supplémentaires	33,3

² BIT: *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi: Etude des mesures pour l'emploi et la protection sociale prises par les pays en réponse à la crise économique mondiale*, rapport du BIT au Sommet des dirigeants du G20, Pittsburgh, 24-25 sept. 2009 (Genève, 2009).

³ *Ibid.*

3. Renforcement de la protection sociale et de la sécurité alimentaire		4. Dialogue social et droits des travailleurs	
Réduction des cotisations de sécurité sociale	29,6	Consultation sur les réponses à la crise	59,3
Transferts en espèces supplémentaires	53,7	Accords au niveau national	35,2
Accès étendu à l'assurance-maladie	37,0	Accords sectoriels	11,1
Modifications des pensions de vieillesse	44,4	Mesures supplémentaires pour lutter contre la traite de main-d'œuvre	3,7
Modifications des salaires minimaux	33,3	Mesures supplémentaires pour lutter contre le travail des enfants	3,7
Nouvelles mesures de protection pour les travailleurs migrants	14,8	Modification de la législation du travail	22,2
Introduction de subventions alimentaires	16,7	Renforcement de la capacité de l'administration /inspection du travail	13,0
Soutien renforcé à l'agriculture	22,2		

Source: Etude du BIT, 2009.

63. L'investissement dans les infrastructures est la mesure de lutte contre la crise la plus répandue. Près de 90 pour cent des 54 pays objets de l'étude du BIT ont dit avoir pris des mesures de ce type pour faire face à la crise, et un tiers d'entre eux en fonction de critères précis relatifs à l'emploi. De toutes les mesures, c'est celle qui potentiellement a le plus grand effet multiplicateur; elle établit les bases de la croissance future. Bien entendu, il est capital qu'elle soit rapidement mise en œuvre si l'on veut qu'elle donne des résultats au moment souhaité.

64. L'appui financier fourni aux entreprises – accès au crédit, subventions, allègements fiscaux, vient au second rang des catégories de mesures par ordre d'importance, puisqu'il ressort de l'étude que trois pays sur quatre y ont eu recours. Les mesures sont notamment les suivantes: restructuration de la dette, recapitalisation des banques, dispositifs de garantie publique, expansion énergique du crédit par les banques publiques, toutes ces mesures ciblant en général les petites et moyennes entreprises (PME).

65. Ces deux ensembles de mesures sont très orientés vers l'accroissement de la demande globale, et par conséquent de la demande de main-d'œuvre. Il ne s'agit pas là du dispositif classique axé sur l'offre, à savoir lesdites politiques passives ou actives du marché du travail, qui reposent sur la formation et l'activation, mais d'un ensemble de mesures beaucoup plus vaste, visant en priorité à stimuler la demande. La démarche est pertinente et témoigne de la conviction des gouvernements que le principal problème de la récession actuelle est l'absence de demande.

66. Les programmes de formation, les consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et la protection sociale (subventions en espèces) viennent en troisième position des mesures les plus récurrentes.

67. On note de grands écarts dans les types de mesures adoptées d'un pays à l'autre (tableau 2.2):

- ❑ d'une manière générale, les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire sont intervenus davantage pour renforcer la protection sociale que pour soutenir les marchés du travail;
- ❑ à l'inverse, les pays à revenu élevé ont plus cherché à stimuler la demande de main-d'œuvre par des mesures budgétaires et des politiques du marché du travail;

- ❑ les pays à faible revenu ont pris moins d'initiatives que les pays à revenu intermédiaire et à revenu élevé, sans doute par manque de ressources et de capacités, entre autres facteurs.

Tableau 2.2. Nombre moyen de mesures prises par catégorie et par groupe de pays en fonction du revenu

Echantillon de pays par groupe de revenu	Stimuler la demande de main-d'œuvre	Soutenir l'emploi, les demandeurs d'emploi et les chômeurs	Renforcer la protection sociale et la sécurité alimentaire	Dialogue social et droits des travailleurs	Total
Faible revenu (10)	2,9	1,2	2,3	0,8	7,2
Revenu intermédiaire (tranche inférieure) (10)	3,8	2,3	3,2	1,4	10,7
Revenu intermédiaire (tranche supérieure) (17)	3,9	2,9	2,5	1,6	10,9
Revenu élevé (17)	4,4	3,7	2,3	1,8	12,2
Moyenne	3,8	2,5	2,6	1,4	10,3

Source: Etude du BIT, 2009.

68. Beaucoup de pays, spécialement en Asie et en Amérique latine, ont tiré des enseignements des crises financières antérieures et ils étaient donc mieux parés pour faire face à la crise. Les pays qui partageaient avec une situation budgétaire relativement saine, moins d'inflation, moins d'endettement extérieur, plus de réserves et une couverture sociale plus étendue ont mieux résisté et ils étaient mieux préparés à intervenir rapidement.

69. Un autre point important est que de nombreux pays ont réorienté et renforcé les programmes existants en fonction de leurs capacités institutionnelles et techniques. Cela signifie aussi que les pays qui avaient des institutions plus établies ont pu réagir et renforcer leurs programmes plus efficacement.

Riposte de l'OIT au niveau des pays

70. Comme le précédent chapitre semble l'indiquer, les mesures prises par les mandants pour faire face à la crise ont été assez vigoureuses. Le Bureau a fourni un appui considérable aux mandants à différents niveaux: au niveau des pays, pour répondre à des demandes spécifiques⁴; au niveau régional, dans le cadre d'activités consultatives et de renforcement des capacités; et au niveau mondial, en s'associant aux Nations Unies et à d'autres institutions multilatérales, ainsi qu'au G20⁵. Une série de discussions a eu lieu au Conseil d'administration du BIT, sur la base d'études et de données fournies par le Bureau⁶. S'inspirant de toutes ces activités et discussions, le document intitulé

⁴ Par exemple, des évaluations rapides ont été effectuées dans les pays suivants: Bangladesh, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Pakistan, Philippines et Viet Nam. Ces données peuvent aussi être consultées à l'adresse suivante: www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang--en/WCMS_101739/index.htm.

⁵ Voir le détail au chapitre 1.

⁶ Par exemple: BIT: *Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent*, Conseil d'administration, 304^e session, Genève, mars 2009, document GB.304/ESP/2. Ce document a ultérieurement fait l'objet d'une publication commune de l'OIT et de l'Institut international d'études sociales (IIES), intitulée: *Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent* (Genève, 2009); BIT: *Tendances mondiales de l'emploi, janvier 2009* (Genève, 2009) – le document présente des scénarios sur l'augmentation du chômage et l'impact de la crise sur les travailleurs pauvres et l'emploi vulnérable; BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des*

Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi a été adopté par la Conférence internationale du Travail en juin 2009.

71. Les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs ont entrepris de collaborer pour contribuer au succès du Pacte mondial pour l'emploi, et le Bureau s'est engagé à aider les mandants qui sollicitent une aide à le mettre en œuvre. Outre les mesures prises par les gouvernements, qui sont résumées dans le tableau 2.1, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont entamé le dialogue social avec les gouvernements pour faire face à la crise. Peu après l'adoption du Pacte en juin 2009, l'Organisation internationale des employeurs (OIE) a publié *Le Pacte mondial pour l'emploi – Guide à l'intention des employeurs*. De même, en août 2009, la Confédération syndicale internationale (CSI) a adressé une circulaire à toutes les organisations affiliées, aux fédérations syndicales mondiales ainsi qu'à la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE pour leur donner des orientations sur la façon de donner effet au Pacte et d'en promouvoir les différents aspects.

72. Le Bureau a quant à lui présenté au Conseil d'administration en novembre 2009 un rapport sur sa stratégie visant à donner effet au Pacte mondial pour l'emploi⁷. Le 6 novembre 2009, le Directeur général a annoncé que des «dispositions spéciales [avaient été] adoptées par le Bureau pour aider les mandants de l'OIT à donner effet au Pacte mondial pour l'emploi». Ces dispositions ont permis la mise en place de mécanismes provisoires de coordination et de gestion destinés à renforcer la capacité du Bureau d'aider les mandants à mettre en œuvre le Pacte, notamment dans les domaines suivants: recherche, mobilisation de ressources, renforcement des activités consultatives et de la coopération technique en faveur des Etats Membres souhaitant mettre en œuvre le Pacte de façon intégrée, coordination générale, y compris pour ce qui est de la contribution de l'OIT au processus du G20.

Perspectives économiques au début de 2010

73. En dépit des signes qui, en 2009, semblent indiquer que l'économie mondiale s'est stabilisée et a commencé à se redresser, le BIT n'a eu de cesse de souligner que:

- les perspectives demeurent fragiles;
- le retour aux niveaux de chômage antérieurs prendra du temps – c'est un message central du Pacte mondial pour l'emploi et un problème que le Bureau espère contribuer à résoudre;
- il convient de ne pas mettre prématurément un terme aux mesures de relance budgétaires;
- pendant la phase de reprise, tout doit être mis en œuvre pour améliorer la conception des mesures de relance budgétaires, de sorte qu'une part suffisante des dépenses soit consacrée à des politiques efficaces de l'emploi et de la protection sociale.

74. L'une des principales raisons qui portent à croire que la reprise ne sera pas rapide, mais lente et très longue, est que le secteur des entreprises et celui des ménages, aux

femmes, mars 2009 (Genève, 2009); et BIT: *Global employment trends update*, mai 2009 (Genève, 2009); actualisation de l'édition de janvier pour tenir compte de la révision à la baisse des projections de croissance économique et des données fraîchement publiées sur les marchés du travail nationaux.

⁷ BIT: *Suite à donner au débat et aux décisions de la Conférence sur la crise économique et de l'emploi: Stratégie pour donner effet au Pacte mondial pour l'emploi*, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/3/1.

Etats-Unis comme dans d'autres grandes économies développées, sont très endettés et qu'ils ont subi des pertes massives. Il faudra du temps pour rééquilibrer la situation financière des banques et celle des ménages dans les pays où les consommateurs ont été les plus éprouvés et où la bulle immobilière a été la plus spectaculaire⁸. De fait, l'expérience du Japon dans les années quatre-vingt-dix montre que cela peut prendre beaucoup de temps⁹. A la fin de 2009, aucun signe de redressement économique durable n'était encore perceptible. La modeste croissance observée de-ci de-là était presque exclusivement due aux mesures de relance des gouvernements, principale raison pour laquelle ils ne doivent pas relâcher leurs efforts de stimulation de la demande globale.

75. Bien que de nombreux pays aient mis en place de vigoureuses mesures de lutte contre la crise, le fait de mieux connaître et mettre en œuvre le Pacte mondial pour l'emploi favoriserait la reprise et l'élaboration de politiques d'après-crise, qui soient mieux intégrées et plus équilibrées que celles qui existaient avant la crise.

76. Si un des objectifs du Pacte se détache des autres, c'est celui qui vise à réduire le délai nécessaire au redressement des marchés du travail. Le BIT offre son aide aux Etats Membres et aux partenaires sociaux qui désirent mettre en œuvre le Pacte. De leur côté, les Etats Membres doivent réfléchir à l'intérêt que revêt le Pacte mondial pour l'emploi, compte tenu du contexte national¹⁰.

Croissance et évolution de l'emploi à long terme

77. Entre 2000 et 2007, le PIB mondial a progressé à un rythme de 4,4 pour cent par an, largement supérieur à celui de la croissance mondiale (3,1 pour cent par an entre 1990 et 2000). La forte hausse du PIB qui a précédé la crise de 2008 a été, pour une grande part, déterminée par l'explosion – insoutenable à long terme – de la consommation aux Etats-Unis et une croissance historiquement sans précédent de près de 7 pour cent entre 2002 et 2007 dans les économies émergentes et en développement. La croissance a été envisagée sous l'angle du «découplage», un modèle de croissance multipolaire ne dépendant pas exclusivement des pays développés.

78. Cette période d'expansion économique s'est accompagnée d'une croissance de l'emploi dans la plupart des régions. Entre le début des années 1990 et 2007, l'emploi dans le monde a progressé d'environ 30 pour cent.

79. Comme les derniers événements l'ont clairement montré, la croissance rapide de l'économie mondiale a pris corps sur fond de déséquilibre croissant, à savoir le maintien aux Etats-Unis d'un haut niveau de consommation financée par la dette et soutenu par la croissance à deux chiffres de pays faiblement consommateurs et fortement exportateurs comme la Chine. Cette situation intenable à long terme a donné en 2008 les résultats que l'on sait.

80. Dans certains pays en développement, la croissance rapide du PIB pendant la période qui a précédé la crise a été soutenue par la production de matières premières, à faible valeur ajoutée pour les pays, et par une forte hausse des cours mondiaux due à des facteurs exogènes. Cette envolée des cours qui semblait une aubaine pour certains a, de

⁸ Le FMI rend compte de cette situation depuis 2008 dans sa publication intitulée *Perspectives de l'économie mondiale*.

⁹ R. Koo: *The Holy Grail of macroeconomics: Lessons from Japan's great recession* (Chichester, John Wiley and Sons, 2009).

¹⁰ BIT: *Le Pacte mondial pour l'emploi: Cohérence des politiques et coordination internationale*, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/WP/SDG/1.

fait, entravé le développement des exportations de produits manufacturés et retardé les nécessaires modifications structurelles qui conditionnent la création d'emplois productifs et durables, et donc le développement ¹¹.

81. Les régions et les pays à l'épargne excédentaire investissent dans les pays déficitaires par l'entremise des flux nets de capitaux. Les régions déficitaires des économies en transition et de l'Afrique subsaharienne obtiennent les financements dont elles ont besoin sur le marché international des capitaux (à hauteur, respectivement, de 8 pour cent et de 6 pour cent de leur PIB) et par le biais des investissements étrangers directs (IED) (à hauteur, respectivement, de 5 pour cent et de 3,4 pour cent de leur PIB). Les transferts de capitaux privés sous forme d'IED destinés aux pays en développement ont atteint un niveau record de 1,2 billion de dollars E.-U. en 2007 (environ 8 pour cent du PIB des pays en développement) et les investissements de portefeuille ont représenté 139 milliards de dollars. Les régions et les pays déficitaires devront dynamiser leur épargne nationale pour assurer une croissance plus durable dans le futur. Il s'agit là d'une des principales recommandations du Pacte mondial pour l'emploi. Cette mesure a également été reconnue comme indispensable par les chefs d'Etat et de gouvernement du G20 lorsqu'ils ont approuvé le cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée à Pittsburgh.

82. En résumé, la forte croissance des années 2002-2007 reposait sur des bases fragiles ne permettant pas de créer des emplois productifs et durables à l'échelle mondiale. Mais les tendances mondiales ne doivent pas cacher la diversité des expériences. On a en effet constaté que certaines formes de croissance créent des emplois et réduisent la pauvreté plus efficacement que d'autres. Le BIT s'efforce actuellement de comprendre les raisons de ce phénomène.

Enjeux

- ☐ Comment expliquer la faible corrélation apparente entre emploi et croissance de la production?
 - ☐ Comment soutenir la croissance et la rendre plus créatrice d'emplois?
 - ☐ Comment concilier croissance riche en emplois et emplois de qualité?
 - ☐ Comment rééquilibrer les profils d'épargne et de déficit en faveur d'une croissance axée sur la consommation?
 - ☐ Que signifie mettre l'emploi au cœur de la politique macroéconomique?
- Ces thèmes seront plus amplement développés dans le chapitre 3.

La mondialisation: Une tendance lourde

83. La crise financière mondiale et le repli économique ont notamment permis de mettre en évidence ce que recouvre le terme de mondialisation, à savoir une interdépendance croissante des économies. L'interdépendance économique et la concurrence accrue qui l'accompagne affectent toutes les autres tendances examinées dans ce chapitre, mis à part peut-être l'évolution démographique ¹². Comme il a été dit au chapitre 6, le commerce a, par exemple, une incidence à la fois positive et négative

¹¹ Sur l'intérêt que continue de présenter la diversification économique dans le cadre du développement industriel, voir: http://www.wider.unu.edu/home/news/en_GB/Highlights-january.

¹² On peut aussi avancer un argument contraire, par exemple la propagation transfrontière du VIH/sida ou la forte hausse de la mortalité qui a suivi l'effondrement de l'Union soviétique et qui n'est pas sans lien avec la mondialisation.

sur le niveau et la qualité de l'emploi ¹³. Une étude récente menée conjointement par le BIT et l'OMC montre que le commerce retentit aussi sur l'économie informelle, ce qui remet en cause la théorie selon laquelle la mondialisation et l'informalité sont deux mondes séparés ¹⁴. Les pressions induites par une concurrence accrue sont souvent citées comme étant un facteur renforçant la précarisation de l'emploi.

84. Le processus de mondialisation est donc un phénomène de fond qui, de toutes les tendances analysées dans ce chapitre, est la plus difficile à maîtriser. Le rapport tout entier part de ce constat et découle de l'approbation par les mandants de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable en 2008. S'il incombe en premier lieu aux pays d'agir à leur propre niveau ¹⁵, il n'en demeure pas moins que les défis auxquels ils sont confrontés revêtent explicitement une dimension supranationale. La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a souligné que, malgré ses retombées positives, la mondialisation ne peut être viable à long terme du fait qu'une trop grande partie de la population est exclue des bienfaits de l'interdépendance. Ce pronostic a été largement confirmé par la crise de 2008.

Tendances démographiques et évolution de la population active

85. De 1998 à 2008, la population mondiale a augmenté de 1,3 pour cent par an en moyenne, passant de 6 milliards à 6,8 milliards. Ce taux devrait rester approximativement le même jusqu'en 2015 (+1,2 pour cent par an en moyenne). Pendant la même période, le taux moyen de croissance démographique annuelle le plus élevé a été enregistré en Afrique subsaharienne (2,5 pour cent), au Moyen-Orient (2,2 pour cent), en Afrique du Nord (1,7 pour cent) et en Asie du Sud (1,7 pour cent). Dans les économies développées et l'Union européenne, la population a augmenté à un rythme moyen annuel de 0,7 pour cent pendant la même période. Les taux de croissance démographique devraient être légèrement inférieurs dans toutes les régions entre 2009 et 2015 sauf en Europe centrale et du Sud-Est (hors Union européenne) et dans la Communauté des Etats indépendants (CEI), où ils devraient augmenter (passant de 0,1 pour cent par an en moyenne entre 1998 et 2008 à 0,3 pour cent par an pendant les six prochaines années). C'est en Afrique subsaharienne que la population continuera à augmenter le plus rapidement (2,4 pour cent par an). La croissance de la population restera la plus faible dans les économies développées et l'UE (0,5 pour cent).

86. Le vieillissement de la population est un sujet d'inquiétude dans les économies développées et les pays comme la Chine, où le coût de plus en plus élevé des services sociaux et de santé est supporté par une population active en diminution. Si le ratio de dépendance (le nombre d'enfants et de personnes âgées rapporté au nombre d'actifs) a reculé de 6,5 points de pourcentage à l'échelle mondiale entre 1998 et 2008, il a augmenté dans les économies développées en raison du nombre croissant de personnes âgées non actives. Le tableau 2.3 qui montre les taux de dépendance prévus jusqu'en 2015 révèle que, entre 1998 et 2008, la natalité n'a cessé de diminuer et la longévité d'augmenter dans les pays développés. Il montre également que le ratio de dépendance des personnes âgées devrait augmenter dans toutes les régions entre 2009 et 2015, surtout dans les économies développées.

¹³ BIT/OMC: *Commerce et emploi: Un défi pour la recherche en matière de politiques* (Genève, 2007).

¹⁴ BIT/OMC: *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement* (Genève, 2009).

¹⁵ BIT: *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous*, Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (Genève, 2004).

87. Les tendances démographiques, la participation de la population active et la sécurité sociale sont étroitement corrélées. Comme indiqué dans un récent rapport du BIT: «En l'absence de revenus de transferts, de nombreux enfants doivent commencer à travailler très jeunes, et les travailleurs âgés doivent continuer à travailler à un âge avancé, même si cela nuit à la santé de ces deux catégories de population et que leur productivité est faible. Par conséquent, l'extension de la sécurité sociale pour fournir à tous, au minimum, une couverture sociale de base reste le principal défi. Les calculs montrent que même les pays en développement les plus pauvres peuvent se permettre d'avoir un régime de sécurité sociale offrant une couverture large ¹⁶.»

Tableau 2.3. Evolution des ratios de dépendance, par région

	Période	Evolution (1998-2008) des ratios de dépendance et projections (2009-2015) (en points de pourcentage)		
		Ensemble de la population	Enfants (de 0 à 14 ans)	Personnes âgées (+ de 65 ans)
Monde	1998-2008	-6,5	-7,7	1,1
	2009-2015	-1,2	-2,6	1,4
Economies développées et Union européenne	1998-2008	1,4	-2,5	3,9
	2009-2015	4,7	-0,1	4,9
Europe centrale et du Sud-Est (hors Union européenne) et CEI	1998-2008	-7,9	-8,8	0,9
	2009-2015	0,6	0,0	0,6
Asie de l'Est	1998-2008	-8,8	-11,0	2,2
	2009-2015	0,5	-2,2	2,7
Asie du Sud-Est et Pacifique	1998-2008	-9,0	-10,3	1,3
	2009-2015	-3,5	-4,6	1,1
Asie du Sud	1998-2008	-9,6	-10,3	0,7
	2009-2015	-5,5	-6,3	0,8
Amérique latine et Caraïbes	1998-2008	-7,3	-9,0	1,7
	2009-2015	-3,8	-5,7	1,9
Moyen-Orient	1998-2008	-18,0	-17,7	-0,3
	2009-2015	-3,3	-3,4	0,1
Afrique du Nord	1998-2008	-14,2	-14,5	0,3
	2009-2015	-2,7	-3,6	0,9
Afrique subsaharienne	1998-2008	-4,7	-4,9	0,2
	2009-2015	-3,9	-4,1	0,2

Source: Calculs du BIT fondés sur des données provenant de la Division de la population des Nations Unies: 2008 Revision Population Database.

Tendances de la main-d'œuvre et projections à l'horizon 2015

88. Entre 1998 et 2008, la main-d'œuvre mondiale s'est accrue à un taux annuel moyen de 1,7 pour cent. La main-d'œuvre a connu, dans différents pays, divers types de mutations profondes et spécifiques. A titre d'exemple, sa composition a évolué: la

¹⁶ BIT: *Emploi et protection sociale dans le nouveau contexte démographique* (Genève, 2009).

proportion de femmes est plus grande et celle de jeunes plus faible et, dans les pays où la population vieillit, le pourcentage de travailleurs âgés est bien plus élevé.

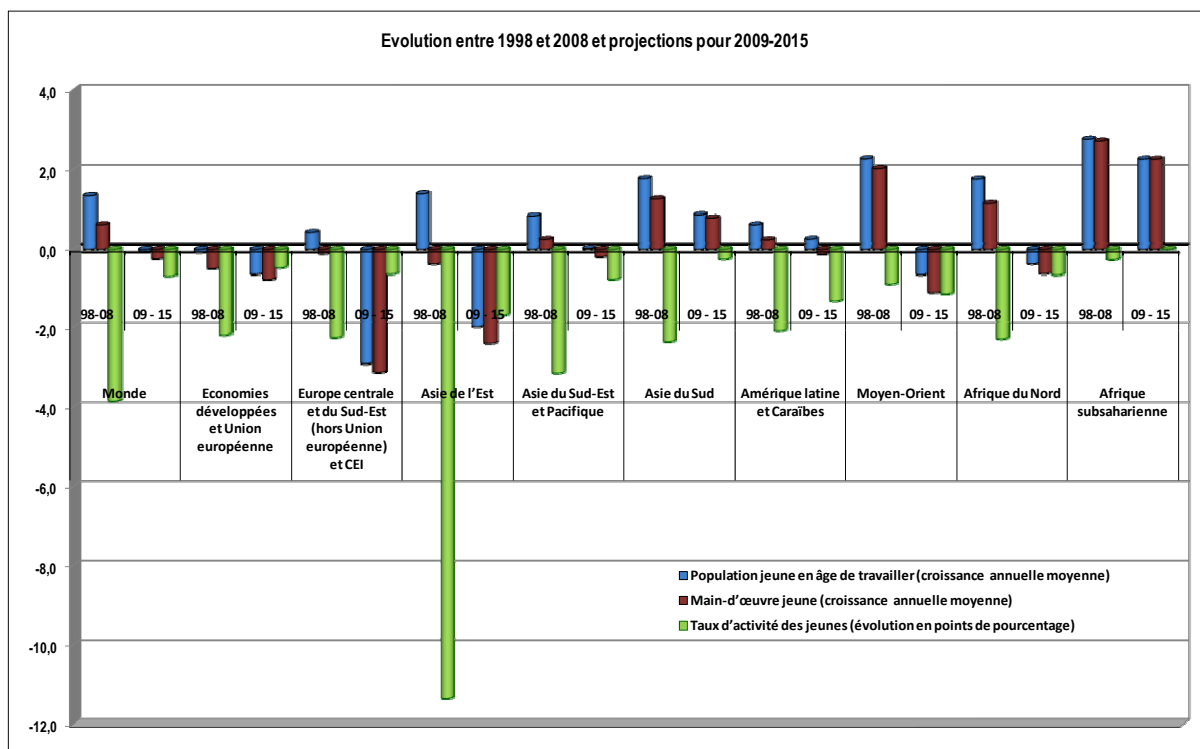
Main-d'œuvre féminine

89. Entre 1998 et 2008, la main-d'œuvre féminine dans le monde a augmenté à un taux moyen annuel de 1,9 pour cent, contre 1,6 pour cent pour les hommes. L'évolution a été particulièrement forte au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, où le taux d'activité des femmes avait toujours été bas. De la sorte, l'écart se rétrécit entre le taux d'activité des femmes et celui des hommes. C'est en Amérique latine et aux Caraïbes, suivies de l'Amérique du Nord et du Moyen-Orient, que le taux d'activité féminin a le plus augmenté. Néanmoins, ce taux reste le plus bas dans les régions où l'accroissement a été le plus fort – par exemple, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, mais aussi l'Asie du Sud. A l'horizon 2015, la différence entre le taux d'activité des femmes et celui des hommes devrait s'atténuer dans toutes les régions, sauf en Europe centrale et en Europe du Sud-Est, dans la Communauté des Etats indépendants et dans les régions de l'Asie de l'Est. Ces chiffres sont encourageants mais ils ne donnent aucune indication quant à la qualité des emplois auxquels ont accès les femmes.

Jeunes

90. Les tendances de l'emploi des jeunes dépendent de la démographie et sont sensibles dans toutes les régions, comme le montre la figure 2.1. Le taux d'activité des jeunes à l'échelle mondiale a augmenté à un taux annuel moyen de 0,7 pour cent entre 1998 et 2008. Dans les pays développés, l'emploi des jeunes a diminué en chiffres absolus, ce qui peut être attribué à la baisse de la population jeune. Dans l'Europe centrale et du Sud-Est (hors Union européenne), la Communauté des Etats indépendants (CEI) et l'Asie de l'Est, la diminution de leur taux d'activité est principalement due à leur participation plus forte à l'éducation, tendance bienvenue qui n'est pas préoccupante. En Asie de l'Est, le taux d'activité des jeunes (58,3 pour cent) reste le plus élevé à l'échelle régionale.

Figure 2.1. Jeunes: population en âge de travailler, main-d'œuvre et taux d'activité



Source: BIT: *Trends Econometric Models*, 2009.

Travailleurs âgés

91. En ce qui concerne les groupes âgés, dans les régions plus développées – malgré les hausses récentes et les hausses projetées –, le taux d'activité des hommes a diminué au cours des deux dernières décennies, en particulier chez les 55 à 64 ans. Dans le cas des femmes, les taux d'activité sont restés plus ou moins les mêmes ou se sont légèrement accrus, mais ils restent faibles. Dans certains pays, cela tient au fait que de nombreux travailleurs qui peuvent se le permettre ont choisi de quitter la vie active avant l'âge légal de départ à la retraite, les incitations financières rendant cette option plus intéressante que le maintien dans l'emploi. C'est dans les pays en développement que le taux d'activité des personnes âgées est le plus élevé. Dans ces pays, en raison de la modestie, voire de l'absence des prestations de vieillesse, l'économie informelle compte beaucoup de travailleurs âgés. Le manque de données, en particulier de données ventilées par âge, est l'une des principales difficultés pour analyser la situation sur le marché des travailleurs âgés dans ces pays. L'Afrique est la région qui enregistre le plus fort pourcentage de travailleurs âgés. Malgré un relatif recul constaté récemment, leur taux d'activité est important et devrait continuer de l'être ¹⁷.

¹⁷ *Ibid.*

Enjeux

- ❑ Comment devrait-on faire face au problème de l'excédent de main-d'œuvre dans beaucoup de pays en développement? Le chapitre 7 porte sur l'informalité et le sous-emploi.
- ❑ Comment traiter la problématique du vieillissement de la main-d'œuvre et ses conséquences en ce qui concerne la pénurie de main-d'œuvre, la croissance économique et l'obsolescence des compétences? Le chapitre 5 aborde certaines de ces questions.
- ❑ Quelle est l'incidence des tendances démographiques sur la viabilité des systèmes de sécurité sociale et de santé?
- ❑ En l'absence de tels systèmes, comment l'évolution démographique influence-t-elle le comportement de la main-d'œuvre et les stratégies des ménages?

Transformations structurelles

92. En 2003 s'est produit à l'échelle mondiale un événement sans précédent quoique passé quasiment inaperçu: pour la première fois dans l'histoire, la part de l'emploi dans le secteur tertiaire a dépassé celle de l'emploi dans le secteur primaire (agriculture et activités économiques connexes). Les modes d'activité sectorielle, qui plus est, semblent s'être éloignés de la théorie novatrice d'Arthur Lewis sur la transformation structurelle et le développement selon laquelle, quand une économie se développe, sa structure évolue pour passer de l'agriculture à l'industrie et enfin aux services¹⁸.

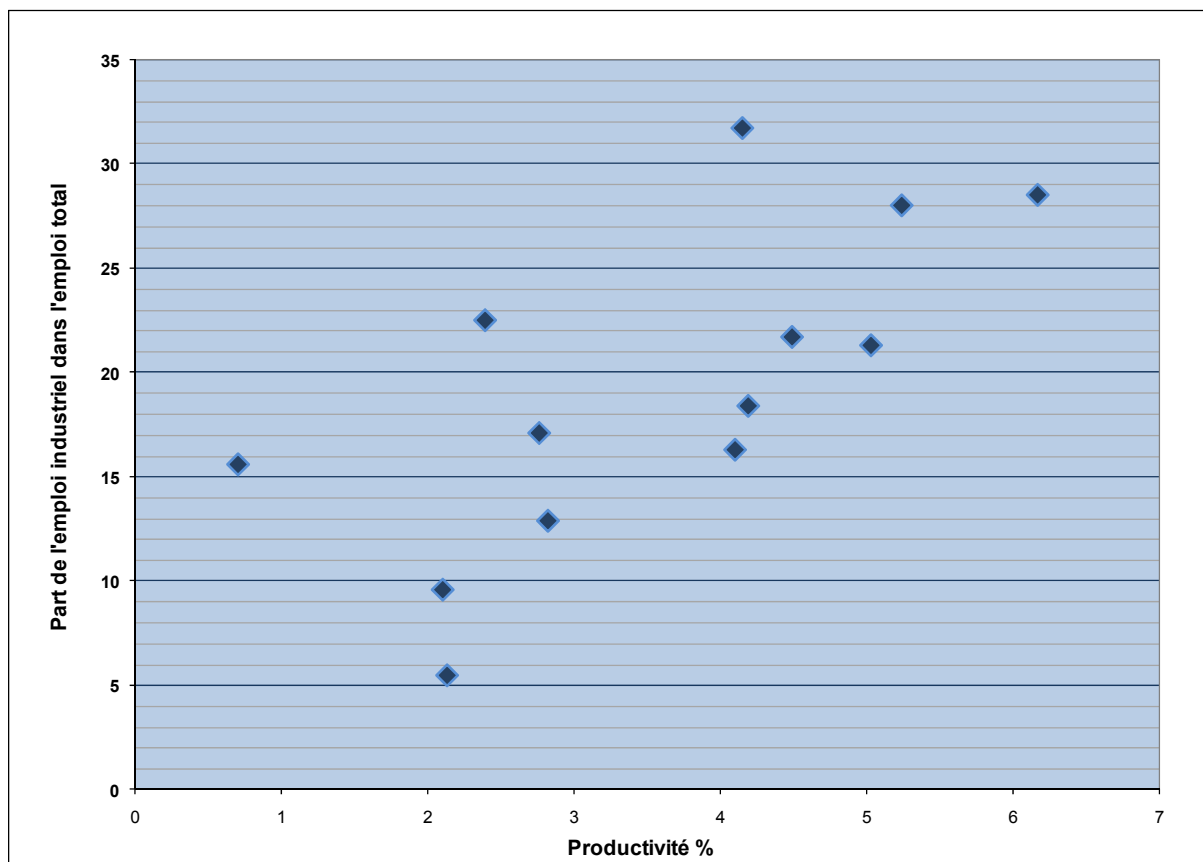
93. Des éléments confirment cette théorie dans la mesure où il y a une corrélation nette entre le revenu national et la part du secteur des services dans l'économie¹⁹. Néanmoins, il est tout aussi manifeste que cette corrélation est très imparfaite. De fait, on constate une bifurcation des structures économiques, le secteur des services s'accroissant dans de nombreux pays relativement pauvres.

94. Il y a certainement dans le monde des exemples – l'Asie de l'Est est le plus notable – d'une croissance solide de l'industrie manufacturière et, par conséquent, de la productivité. La figure 2.2 montre la corrélation entre emploi industriel et croissance de la productivité et met en évidence que les transformations structurelles dues à l'industrie contribuent fortement à relever le niveau de vie. Mais, dans beaucoup d'autres pays en développement, le taux de croissance de l'industrie manufacturière a plutôt stagné, voire diminué.

¹⁸ W.A. Lewis: *Economic development with unlimited supplies of labour* (Manchester School, 1954), pp. 139-191.

¹⁹ BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-05: Emploi, productivité et réduction de la pauvreté* (Genève, 2005), chap. 2.

Figure 2.2. Croissance annuelle de la productivité en Asie (1970-1998), comparée à la part de l'emploi industriel dans l'emploi total en 1998



Source: Calculs fondés sur BIT: *Indicateurs clés du marché du travail*, 5^e édition, 2007.

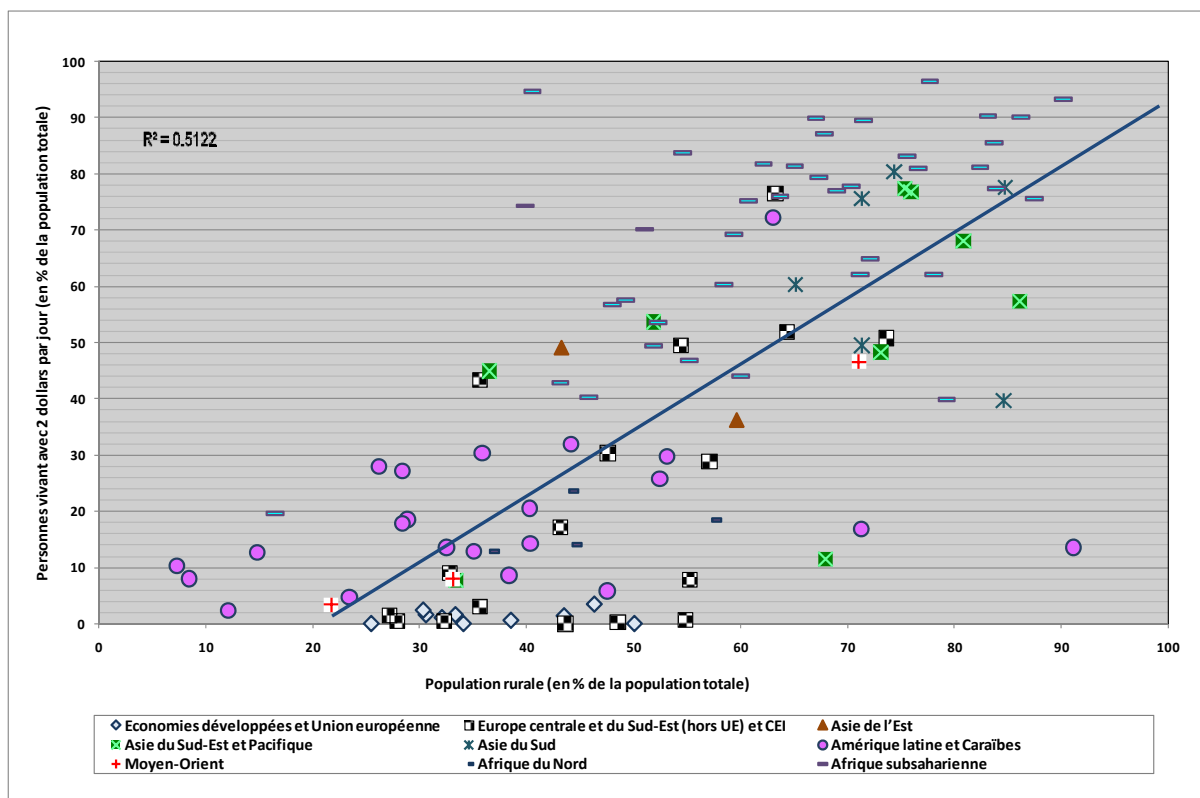
95. Le BIT étudie depuis longtemps les transformations structurelles dans les pays en développement²⁰. Par exemple, une baisse de la part de l'agriculture dans l'emploi et dans le PIB va habituellement de pair avec une hausse de la productivité. Or, dans un échantillon de 100 pays, le BIT a constaté que 20 d'entre eux, où l'emploi *et* la productivité s'étaient accrus l'un et l'autre dans l'agriculture, enregistraient le plus fort taux de réduction de la pauvreté²¹.

96. Les transformations structurelles sont fortement corrélées aux mouvements de population. En particulier, la «dépopulation» du secteur agricole est associée à l'exode rural. Cette évolution, à son tour, va de pair avec une hausse du niveau de vie. La figure 2.3 fait apparaître le lien qui existe entre la géographie et la part de la population vivant avec 2 dollars par jour. Pour autant, on ne peut pas en conclure que la croissance du secteur des services dans les pays pauvres se traduit par un accroissement des revenus pour les pauvres; il pourrait s'agir simplement d'un déplacement de la pauvreté rurale en milieu urbain, comme le laisse entendre la figure 2.2. Il s'agit pour le Bureau d'un thème à étudier.

²⁰ Voir, par exemple, A. Ghose, N. Majid et C. Ernest: *The global employment challenge* (Genève, BIT, 2008); BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-05*, *ibid.*, et *Indicateurs clés du marché du travail* (éditions successives) pour avoir des données sur le rythme des transformations structurelles.

²¹ BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-05*, *ibid.*, chap. 4.

Figure 2.3. «Géographie de la pauvreté»



Source: BIT: *Trends Econometric Models*, 2009.

Enjeux

- ❑ Le secteur des services est bien plus hétérogène que les secteurs primaire et secondaire. Comment l'action publique peut-elle faire face à cette hétérogénéité?
- ❑ Quelles stratégies adopter pour éviter que la pauvreté en milieu rural ne se déplace en milieu urbain? Le chapitre 3 porte sur certaines des questions en jeu.
- ❑ Qu'est-ce qui, dans certaines régions, entrave les «transformations structurelles»?
- ❑ Pourquoi la croissance de l'industrie est-elle restée faible ou a-t-elle stagné dans beaucoup de régions en développement?

Les migrations internationales de main-d'œuvre

97. L'évolution récente de la mondialisation n'a donné lieu qu'à une libéralisation très limitée des déplacements transfrontières de main-d'œuvre. Malgré la progression constante de leur effectif, qui a atteint 214 millions en 2010, les migrants internationaux ne représentent qu'une faible proportion de la population mondiale. Cette proportion s'est maintenue autour des 3 pour cent, voire moins, au cours des cinq dernières décennies, avec cependant d'importantes variations selon les régions. Selon les prévisions, on devrait, en 2010, recenser 70 millions de migrants internationaux en Europe, soit 9,6 pour cent de la population. Les chiffres pour les autres régions sont les suivants: Asie 61 millions (1,5 pour cent de la population), Amérique du Nord 50 millions (14,2 pour cent), Afrique 19 millions (1,8 pour cent), Amérique latine et

Caraïbes 7 millions (1,2 pour cent), Océanie 6 millions (16,7 pour cent)²². Selon les estimations du BIT, la moitié des migrants internationaux sont des personnes économiquement actives²³. La proportion de travailleurs migrants est plus importante en pourcentage de la population active qu'en pourcentage de la population générale. On constate également une féminisation des flux migratoires de main-d'œuvre: en Asie et en Amérique latine, les femmes représentent la moitié ou davantage des travailleurs immigrés; elles occupent essentiellement des emplois «de bas de gamme» caractérisés par de mauvaises conditions de travail – ce sont généralement ceux dont les ressortissants de pays d'accueil plus riches ne veulent pas²⁴.

98. Ce sont le chômage, le sous-emploi et la pauvreté qui poussent les travailleurs à chercher un emploi à l'étranger. Ils répondent ce faisant à la demande de main-d'œuvre des pays où il y a effectivement du travail, du fait du vieillissement de la population, d'une faible démographie ou d'une pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité ou certaines professions. Les travailleurs émigrés, peu ou fortement qualifiés, contribuent à l'activité économique et à la croissance des pays de destination. Le phénomène migratoire pose cependant le problème de la fuite des cerveaux, même si l'on tient compte du fait que les migrants peuvent acquérir dans le pays d'accueil des compétences et un capital social dont ils pourront tirer parti une fois revenus dans leurs pays. Le bénéfice le plus tangible des migrations internationales de main-d'œuvre réside dans les envois de fonds des travailleurs migrants; cette manne, d'un volume bien supérieur à celui des investissements étrangers directs et de l'aide publique au développement (APD), constitue pour beaucoup de pays la principale source de financement extérieur: il arrive que les montants en question représentent plus de 20, 30, voire 40 pour cent du PIB²⁵.

99. Compte tenu de la diversité des situations économiques des pays et des régions de destination, l'impact de la crise sur les travailleurs migrants a varié selon les pays et les secteurs d'activité considérés. Ainsi, la crise a été durement ressentie dans certains secteurs caractérisés par une forte concentration de travailleurs migrants, comme la construction et les industries manufacturières; elle l'a été beaucoup moins dans la santé et l'éducation, secteurs eux aussi caractérisés par une forte présence de travailleurs migrants.

100. Les migrations de main-d'œuvre répondent à une demande de main-d'œuvre des pays de destination et contribuent de ce fait à la croissance de ces derniers. Consciente de ce fait, l'UE a intégré la question dans la Stratégie de Lisbonne pour l'emploi, la croissance et la compétitivité. Les migrations réduisent les tensions sur le marché du travail des pays d'origine et permettent à leurs ressortissants d'envoyer de l'argent et d'acquérir des compétences.

²² Les chiffres concernant les migrants internationaux et leur proportion en pourcentage de la population proviennent de la source suivante: Division de la population des Nations Unies: *Trends in international migrant stock: The 2008 revision* (UN database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008).

²³ BIT: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée* (Genève, 2004).

²⁴ Site Web de l'UNIFEM: www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/women_migrant_workers.php.

²⁵ Voir les estimations de la Banque mondiale mentionnées dans: A. Ibrahim: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (Genève, BIT, 2009) (deuxième édition), p. 7.

Enjeux

- ❑ Comment assurer la protection des travailleurs migrants et de leurs conditions de travail?
- ❑ Comment maximiser les avantages des migrations, tant pour les pays d'immigration que pour les pays d'émigration? (pour ces derniers, les avantages résident dans les envois de fonds, la «réimportation» des compétences et la possibilité de conclure des contrats commerciaux).
- ❑ Comment gérer au mieux les coûts des migrations, notamment l'exode des cerveaux?

Le chômage

101. Dans les pays en développement, on a longtemps considéré que le chômage ne reflétait pas adéquatement les difficultés du marché du travail. On partait en général du principe qu'il ne pouvait pas y avoir de chômage important dans les pays en développement à faible protection sociale, tout simplement parce que les gens ne peuvent pas se permettre de ne pas travailler, même avec des niveaux de productivité et de rémunération peu élevés. Ce point de vue a été corroboré en partie par le fait que, dans ces pays, les chômeurs sont souvent des jeunes qui ont fait de longues études et qui, issus de familles aisées, peuvent compter sur l'appui de ces dernières tant qu'ils cherchent un emploi. On constate toutefois que le taux de chômage des pays en développement est plus élevé qu'on ne pourrait s'y attendre: plus de 75 pour cent de ces pays pour lesquels on dispose de données ont enregistré des taux de chômage déclaré de 5 à 10 pour cent, voire davantage, au cours de la période 1998-2007 ²⁶.

102. La question du chômage mérite la plus grande attention à plusieurs titres, et non seulement pour des raisons économiques. L'abondante littérature consacrée aux coûts non économiques du chômage permet notamment de mettre en évidence les grands traits suivants ²⁷:

- ❑ Les travailleurs qui traversent une longue période de chômage risquent de perdre leurs compétences; il en résulte une perte de capital humain.
- ❑ Le chômeur est davantage exposé à divers facteurs – malnutrition, maladie, stress, perte de confiance en soi, qui peuvent déboucher sur la dépression. On sait également aujourd'hui que le fait d'être sans emploi laisse des traces psychologiques durables et augmente par la suite le risque d'une détérioration de la santé.
- ❑ La recherche d'un emploi s'avère particulièrement difficile pour le chômeur de longue durée. Il semble en effet que les séquelles du chômage soient en relation directe avec la durée de celui-ci. Plus il se prolonge, plus la personne concernée perd espoir. Le chômage de longue durée est à cet égard particulièrement nocif.
- ❑ Chez les jeunes, le chômage, surtout s'il se prolonge, provoque de véritables dégâts. En effet, l'impact d'une période de chômage se prolonge après cette période; pénalisé sur le plan salarial, le jeune chômeur voit se dresser devant lui le spectre d'un chômage récurrent. Il est de ce fait beaucoup plus touché que ses aînés par ce phénomène.

²⁶ BIT: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, vol. 5 (Genève, 2009).

²⁷ D. Bell et D. Blanchflower: *What should be done about rising unemployment in the UK?* Document de travail consultable sur le site www.dartmouth.edu/~blnchlfr/papers/speech379paper.pdf.

- L'augmentation du chômage s'accompagne d'une aggravation des problèmes sociaux et d'une progression de la criminalité.

103. Ces divers facteurs, économiques et non économiques, ont encore davantage de poids dans les pays en développement, où la combinaison du sous-emploi et de la pauvreté a son propre coût, économique, social, psychologique et physique. Une mauvaise alimentation et des conditions de vie insalubres exposent les pauvres à diverses maladies et à une mortalité accrue. L'impact de la pauvreté sur la santé est en outre aggravé par l'impossibilité d'accéder aux soins de santé et par la limitation des possibilités d'éducation. En 2007, le *Journal of the American Medical Association* (JAMA) a consacré un numéro entier à un examen critique de toute la documentation portant sur la pauvreté et la santé dans le monde²⁸. La Commission des déterminants sociaux de la santé de l'OMS, après deux ans de travail, a également proposé un point complet de la question²⁹. Les pauvres eux-mêmes ont fourni à ce propos des témoignages bouleversants³⁰.

104. La figure 2.4 indique l'évolution des taux de chômage par région. On constate, au début des années 2000, l'amorce d'une baisse qui est interrompue par la récession économique de 2008. Le chômage féminin (qui n'apparaît pas dans la figure) est généralement plus élevé que le chômage masculin, tant au niveau mondial qu'au niveau régional: c'est le cas dans la majorité des pays (113 sur 152) pour lesquels nous disposons de données³¹. On relève également que le taux de chômage des jeunes, trois fois plus élevé que celui des adultes, tend à augmenter en période de récession.

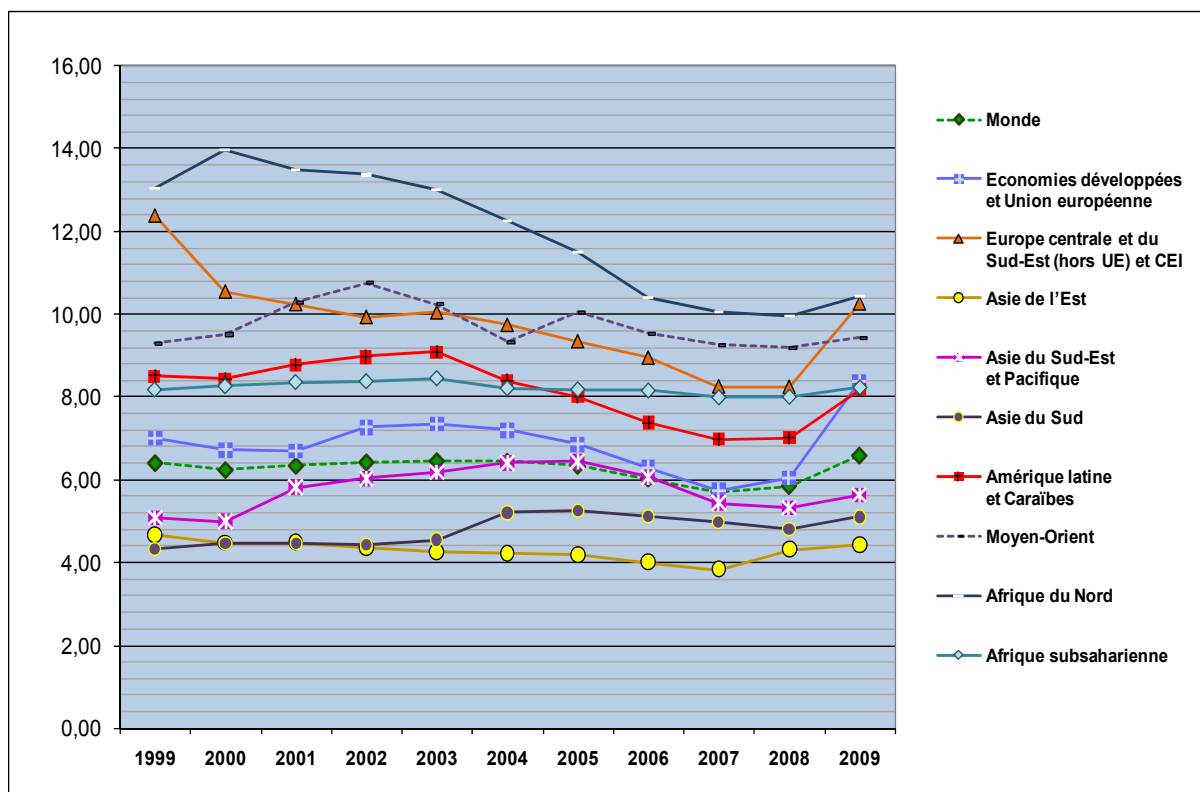
²⁸ «Poverty and health», *Journal of the American Medical Association*, vol. 298, n° 16, oct. 24/31, 2007, <http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/298/16/1968>.

²⁹ OMS: Commission des déterminants sociaux de la santé, *Rapport final*, http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789242563702_fre.pdf.

³⁰ D. Narayan: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (Washington, Oxford University Press for the World Bank, 2000).

³¹ BIT: *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Genève, 2010).

Figure 2.4. Les tendances du chômage par région



Source: BIT: *Tendances mondiales de l'emploi*, 2010 (à paraître).

Enjeux

- ❑ Quels pourraient être les éléments d'une stratégie pour une croissance basée sur la demande, sans exclusive et riche en emplois? Les thématiques correspondantes sont examinées dans le chapitre 3.
- ❑ Comment mieux mettre en lumière le rôle de plus en plus important de la consommation dans la demande globale?
- ❑ Quelles mesures supplémentaires les mandants pourraient envisager pour promouvoir l'objectif du plein emploi productif et librement choisi?
- ❑ Parallèlement à l'examen des critères relatifs à la croissance et à la demande, comment expliquer les insuffisances du côté de l'offre, notamment l'inadéquation, y compris sur le plan géographique, entre l'offre et la demande de compétences? Le chapitre 5 propose quelques éléments de réponse à ces questions.

Travailleurs vulnérables et travailleurs pauvres dans les pays en développement

105. La situation dans la profession est le principal indice de qualité d'un emploi. Le BIT a conçu quatre indicateurs à cet égard dans le cadre du processus mis en place par les Nations Unies pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation de la cible des objectifs du Millénaire pour le développement consacrée à l'emploi productif et décent. L'emploi vulnérable et la pauvreté au travail sont deux de ces indicateurs; présentés dans les *Tendances mondiales de l'emploi*, ils révèlent le ralentissement du marché du travail dans les pays en développement. La catégorie des travailleurs vulnérables regroupe les travailleurs à leur compte et les travailleurs collaborant à l'entreprise familiale³². Il est

³² Les travailleurs à leur compte sont les travailleurs indépendants qui n'emploient aucune personne (ICMT, 2007).

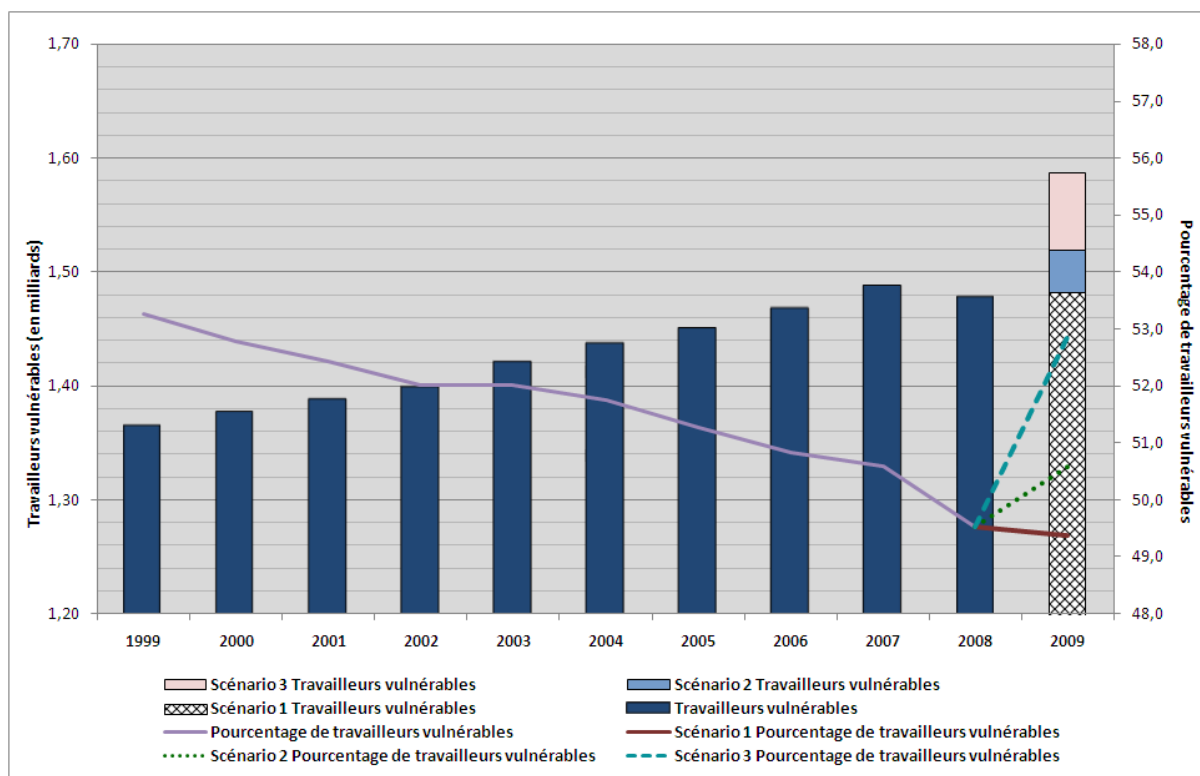
rare que ces travailleurs relèvent du secteur formel et donc qu'ils bénéficient de conditions de travail décentes (sécurité sociale suffisante, mécanismes efficaces de dialogue social). L'emploi vulnérable se caractérise souvent par des revenus insuffisants, une faible productivité et des conditions de travail allant à l'encontre des droits des travailleurs – et ce phénomène s'est très certainement accentué avec la crise (voir figure 2.5). Son ampleur est sans commune mesure avec celle du chômage. A titre d'exemple, il y a en Asie du Sud et de l'Est quatorze fois plus de travailleurs vulnérables que de chômeurs.

106. Il y a lieu de noter que la part des travailleurs vulnérables dans l'emploi total a tendu à diminuer sur le long terme, en dépit d'une augmentation du nombre de travailleurs concernés. En 2007, avant la crise, 50,4 pour cent des travailleurs dans le monde, soit 1,5 milliard d'hommes et de femmes, occupaient un emploi vulnérable.

107. On estime que, à l'échelle mondiale, 650 millions de travailleurs vivaient encore, ainsi que leur famille, dans une pauvreté extrême, avec moins de 1,25 dollar E.-U. par personne et par jour en 2009 (voir figure 2.6). Par conséquent, l'éventuel accroissement de cette catégorie de travailleurs, qui représentait alors 22 pour cent de l'ensemble des travailleurs, est alarmant. Selon les dernières estimations du BIT, entre 2007 et 2008, le nombre de travailleurs risquant de passer au-dessous du seuil de pauvreté a augmenté de près de 3,5 pour cent, et 6,8 pour cent des travailleurs auraient pu basculer dans la pauvreté entre 2007 et 2009. On évalue à 1,2 milliard – soit plus de 40 pour cent de la main-d'œuvre mondiale – le nombre de travailleurs qui vivaient, eux et leur famille, avec moins de 2 dollars par personne et par jour en 2007.

108. Contrairement aux données sur les travailleurs pauvres, les données sur les travailleurs vulnérables que recueille le BIT sont ventilées par sexe. Il ressort de ces données que, dans toutes les régions, la majeure partie des travailleurs vulnérables sont des femmes.

Figure 2.5. Scénarios de croissance de l'emploi vulnérable *

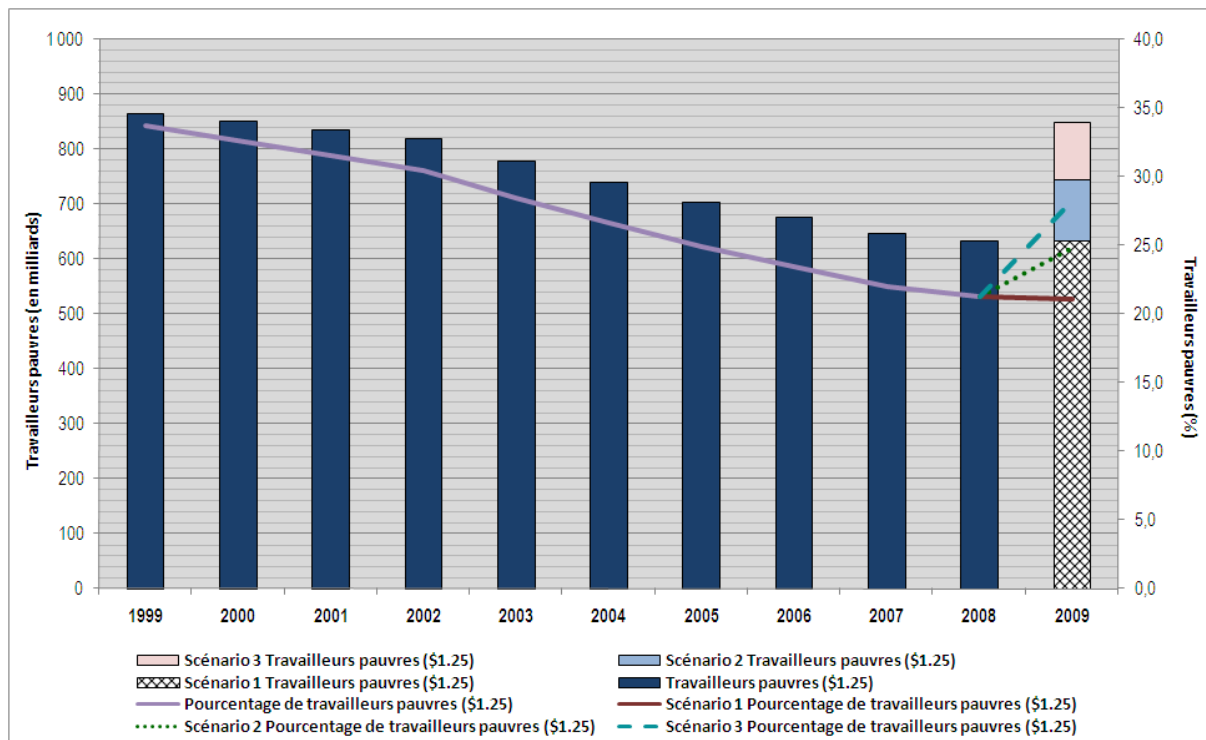


Source: BIT: *Trends Econometric Models*, 2009.

* Scénario 1: établi à partir de la corrélation historique entre croissance économique et emploi vulnérable au niveau des pays entre 1991 et 2008, et des projections de croissance du PIB pour 2009 réalisées par le FMI.

Scénario 2: établi en appliquant aux projections de croissance du PIB pour 2009 réalisées par le FMI le rapport entre croissance économique et emploi vulnérable relevé au cours du plus grave repli économique qu'a connu chaque pays.

Scénario 3: établi à partir de la plus importante hausse annuelle du taux d'emploi vulnérable jamais enregistrée dans chaque pays, en prenant pour hypothèse que cette hausse s'est produite simultanément dans toutes les économies en 2009.

Figure 2.6. Scénario d'évolution de la pauvreté au travail (1,25 dollar) *

Source: BIT: *Trends Econometric Models*, 2009.

* Scénario 1: établi à partir de la corrélation entre les taux de pauvreté et le PIB par habitant (le rapport moyen entre ces variables au cours de la période 1986-2006 a été défini, au niveau régional, à l'aide d'une méthode de régression) en se basant sur les nouvelles projections de croissance du PIB.

Scénario 2: projections de la pauvreté au travail en prenant comme hypothèse la paupérisation des personnes dont les revenus étaient supérieurs au seuil de pauvreté de 5 pour cent en 2008, et de 10 pour cent en 2009.

Scénario 3: projections de la pauvreté au travail en prenant comme hypothèse la paupérisation des personnes dont les revenus étaient supérieurs au seuil de pauvreté de 10 pour cent en 2008, et de 20 pour cent en 2009.

Enjeux

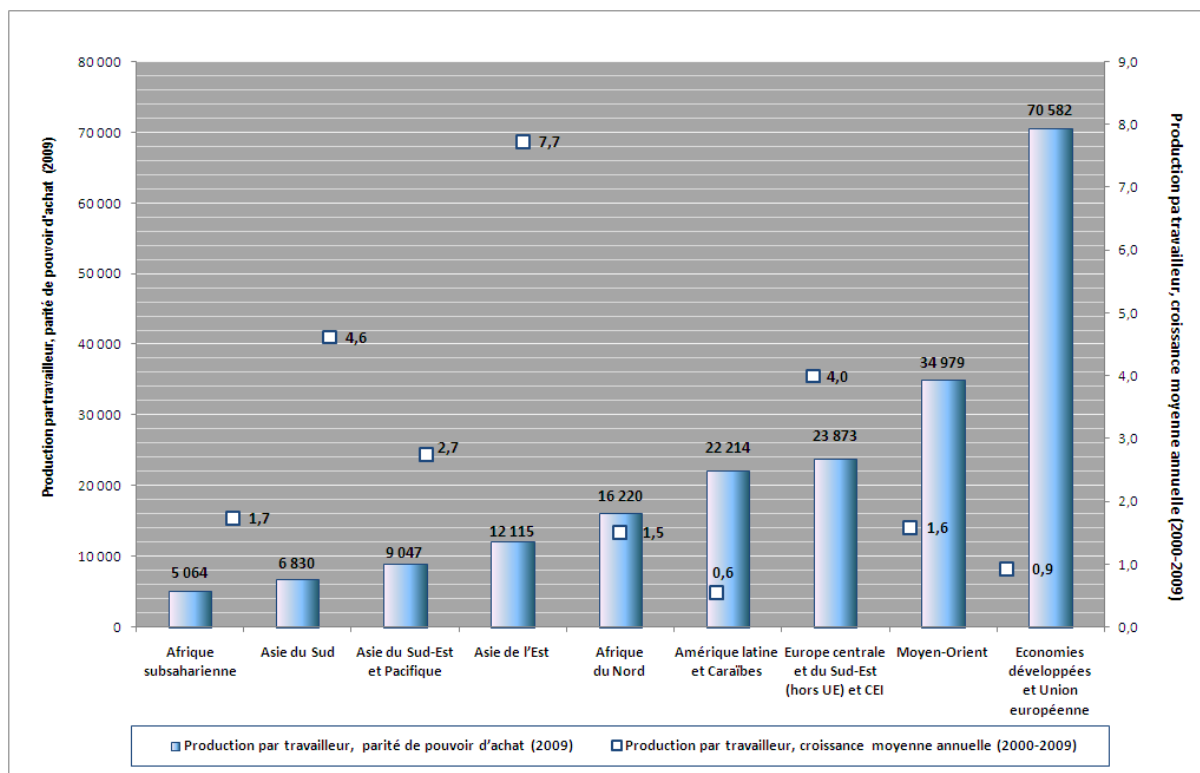
- ❑ Le sous-emploi persiste. Si l'on peut de toute évidence l'associer à l'informalité, il s'agit néanmoins de deux phénomènes distincts. Quelles sont les stratégies les plus efficaces face au sous-emploi? Le chapitre 7 en présente quelques-unes.
- ❑ Quelles sont les éléments à prendre en compte au niveau de l'offre? de la demande? Les chapitres 3, 4 et 7 traitent des questions pertinentes à cet égard.
- ❑ Comment rendre la croissance plus inclusive, à tous les niveaux? Quelles solutions – théoriques et pratiques – aux traditionnels problèmes de «redistribution» préconise-t-on de nos jours?

Normes mondiales de vie: divergence ou convergence?

109. Un vaste écart subsiste entre le niveau moyen de productivité du travail dans les régions développées et dans les régions en développement. Le niveau de productivité des pays développés et de l'Union européenne reste plus de 14 fois supérieur à la moyenne de celui des pays d'Afrique subsaharienne (figure 2.7). On peut toutefois dire qu'il y a clairement convergence, les taux de croissance de la productivité des régions en développement augmentant considérablement plus vite que ceux des régions développées. Les exceptions notables sont l'Amérique latine et les Caraïbes et, dans une moindre mesure, l'Afrique du Nord. L'Asie de l'Est, l'Europe centrale et du Sud-Est et l'Asie du Sud ont enregistré la croissance globale la plus rapide sur la période et ont

ainsi affiché le taux de convergence le plus rapide. Mais le tableau demeure plus contrasté. Certains auteurs estiment que la convergence vers les normes des pays développés est évidente dans la plupart des pays développés – OCDE, mais aussi pays de l'Asie de l'Est et Inde –, mais ici il s'agit d'exemples de convergence entre pays plutôt qu'au sein des pays. Ils relèvent que «ces épisodes de croissance économique et de convergence positive sont contrebalancés par la perte subie par beaucoup d'économies de leur appartenance au club de convergence du monde»³³.

Figure 2.7. Productivité par région



Source: BIT: *Trends Econometric Models*, 2009.

Enjeux

- ❑ La tendance à la convergence est prometteuse. Comment peut-on l'encourager, compte tenu du défi susmentionné de rééquilibrage entre pays présentant des excédents et pays présentant des déficits?
- ❑ Mais une «tendance à la convergence» ne donne pas d'indication sur l'évolution à un niveau de désagrégation plus poussé. Au niveau sous-régional, il y a ceux qui sont à la pointe et ceux qui sont à la traîne; jusqu'à quel point les retardataires peuvent-ils rattraper les autres?
- ❑ Comment peut-on s'assurer que la croissance de la productivité se traduira par la croissance des rémunérations et des revenus? Si tel a été le cas par le passé, sur une courte durée, l'effet n'est pas toujours garanti.

³³ S. Dowrick et B. Delong: «Globalization and convergence», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Bordo, A. Taylor et J. Williamson: *Globalization in Historical Perspective* (Chicago, University of Chicago Press, 2003), p. 193.

L'emploi précaire dans les pays développés ³⁴

110. Le concept de «vulnérabilité» recouvre diverses situations rencontrées dans de nombreux pays en développement. Dans les pays économiquement avancés, le débat relatif aux formes atypiques ou précaires d'emploi a évolué au cours de la dernière décennie et s'est articulé autour de l'élaboration de modalités diverses telles que contrats temporaires, à durée déterminée, à temps partiel, travail sur demande, travail à domicile, télétravail et formes de travail indépendant. Les données montrent que ces formes d'emploi sont en augmentation dans les pays de l'OCDE. Ainsi, au Japon, l'emploi atypique, qui représentait 20 pour cent de la main-d'œuvre en 1990, est passé à 33 pour cent environ en 2006 ³⁵. L'emploi à temps partiel s'est considérablement développé dans les 15 pays de l'UE depuis 1995, atteignant 18,6 pour cent de l'emploi total en 2008 ³⁶.

111. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette évolution. Il existe une corrélation entre le niveau de revenus du pays et l'incidence de l'emploi à temps partiel, qui révèle une préférence pour le temps libre dans les pays riches. Les chiffres montrent que l'emploi à temps partiel est particulièrement répandu chez les femmes (76 pour cent des travailleurs à temps partiel en Europe sont des femmes). Ceci peut être un choix voulu par la famille de combiner responsabilités familiales et responsabilités professionnelles, mais aussi un choix par défaut résultant des contraintes qui pèsent sur l'activité des femmes, par exemple l'absence de services de garde d'enfants à plein temps. L'emploi à temps partiel non volontaire s'est considérablement développé, passant de 1,9 pour cent de l'emploi total en 2000 à 4,8 pour cent en 2008 au Japon; de 1,8 pour cent en 2000 à 2,7 pour cent en 2008 en Europe.

112. L'emploi temporaire a également augmenté dans la plupart des pays de l'UE tout comme dans les pays de la CEI (figure 2.8). Il s'est multiplié par cinq entre 2000 et 2006 en Pologne. Dans la Fédération de Russie, en tant que part du marché du travail, il est passé de 2,8 pour cent à 7,5 pour cent. Ces données montrent à quel point l'emploi temporaire est sensible aux cycles économiques. Les chiffres de 2008 et du premier trimestre de 2009 montrent une réduction marquée de la part de l'emploi temporaire – ce qui ne veut pas dire que les travailleurs temporaires ont trouvé des emplois plus durables, mais qu'ils ont été parmi les premiers à perdre leur emploi pendant la récession.

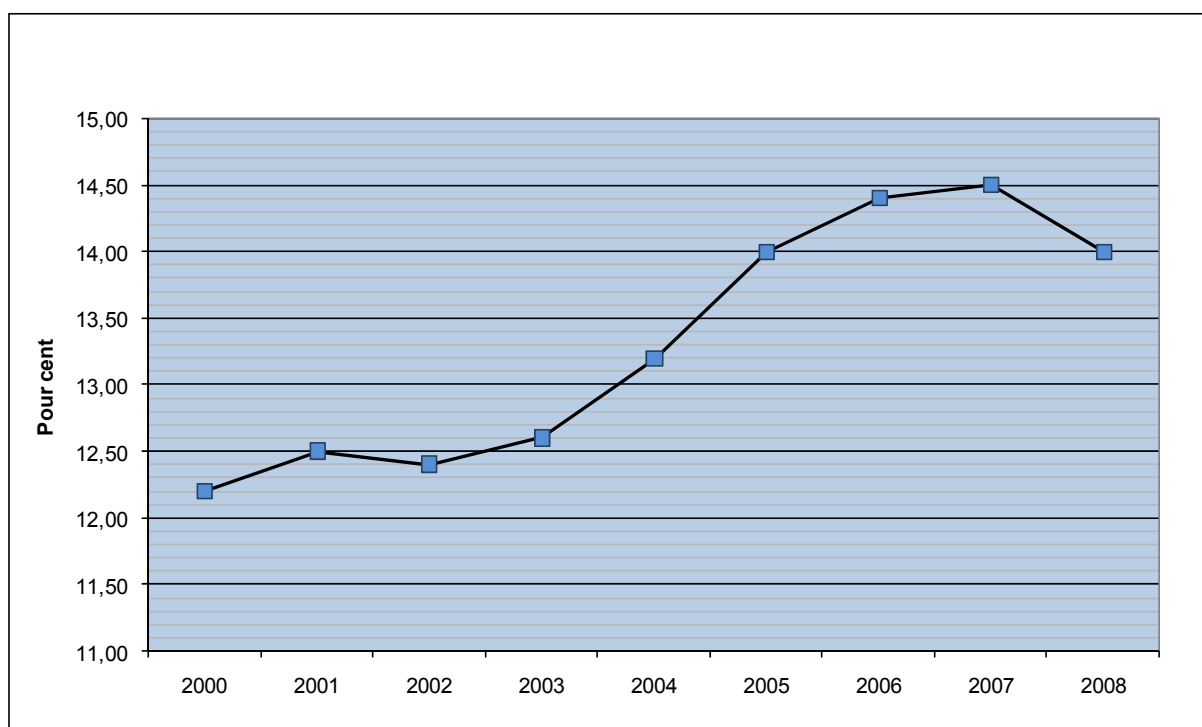
113. L'incidence de l'emploi temporaire est particulièrement élevée chez les jeunes de 15 à 24 ans. Le taux y est 1,5 à 3 fois supérieur à celui des adultes.

114. Parallèlement à cette flexibilisation de la relation de travail, la segmentation du marché du travail s'est accentuée. Dans certains pays européens, par exemple, le rapport entre travailleurs ayant une longue ancienneté (plus de dix années) et travailleurs ayant une courte ancienneté (moins d'un an) a considérablement augmenté, montrant une dualisation du marché du travail.

³⁴ Les définitions de l'emploi précaire et de l'emploi atypique se chevauchent mais ne sont pas synonymes. Le travail «précaire» renvoie au travail «atypique», non souhaité (travailleur temporaire sans aucune sécurité de l'emploi, travailleur à temps partiel sans aucun avantage proportionnel conféré par un emploi à plein temps, etc). Il est vrai que le travail atypique répond aussi aux exigences côté offre liées à la nécessité de concilier vie professionnelle et vie privée. L'accent est mis ici sur «l'atypicité involontaire».

³⁵ Ministère de l'Intérieur et des Communications du Japon: *Annual report on the labour force survey*, Bureau de statistique (Tokyo, 2006).

³⁶ Statistiques de l'OCDE. Voir: www.oecd.org/statsportal/0,0052,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html.

Figure 2.8. L'emploi temporaire en pourcentage de l'emploi total, UE-27, 2000-2008

Source: EUROSTAT.

115. L'incidence de l'emploi temporaire et à temps partiel diminue à mesure que les niveaux de l'emploi augmentent. Les données d'EUROSTAT montrent que plus de 40 pour cent des travailleurs temporaires s'accommodent d'emplois de ce type, faute de pouvoir trouver un travail à plein temps.

116. On connaît les raisons qui peuvent pousser à une plus grande flexibilité des contrats du côté tant de l'offre que de la demande du marché du travail. Les débats se concentrent néanmoins sur le rôle de la législation protectrice de l'emploi, et plus précisément sur l'écart entre la réglementation régissant les contrats permanents et celle régissant les contrats temporaires.

Enjeux

- ❑ Quels sont les rapports entre la réglementation et les institutions du marché du travail et les diverses formes de segmentation du marché du travail? L'examen, au chapitre 3, des politiques actives du marché du travail présente les enjeux que soulève la question.
- ❑ Le travail atypique se développe sous diverses formes; quelle est la proportion de travailleurs volontaires dans ces formes d'emploi et comment traiter le problème du travail atypique non souhaité?
- ❑ Comment peut-on le plus efficacement remédier aux disparités entre les différents statuts contractuels en ce qui concerne les avantages et la protection sociale?

Tendances des salaires mondiaux

117. A l'échelle mondiale, l'emploi salarié représente environ la moitié de l'emploi total et sa part est presque partout en augmentation pour les femmes comme pour les hommes. Pendant la période 2001-2007 qui a précédé la crise, les salaires moyens réels relevés dans un échantillon de 83 pays, pour lesquels des données étaient disponibles, ont

augmenté de 3,2 pour cent par an en valeur réelle³⁷. L'échantillon de pays figurant dans cette estimation couvre environ 70 pour cent de la population mondiale. Pendant la même période, le PIB par habitant a augmenté de 4,6 pour cent par an.

118. Ces moyennes sont le reflet des bons résultats économiques enregistrés par un certain nombre de pays en développement et de pays en transition; le taux de croissance des salaires a été supérieur à 10 pour cent par an en Chine et dans certains pays de la CEI, où ce résultat s'explique en partie par l'augmentation qui a suivi la forte baisse observée dans la première phase de la transition économique au début des années quatre-vingt-dix. Mais la hausse des salaires a été moins rapide dans la plupart des pays. Elle a été inférieure à 2 pour cent en moyenne dans la moitié des pays considérés, dont un grand nombre d'économies développées.

119. Sur la période plus longue allant de 1995 à 2007, la croissance économique est allée de pair avec une évolution positive des salaires. En moyenne, lorsque le PIB par habitant augmentait d'un point de pourcentage, le salaire moyen augmentait de 0,75. Cette *élasticité salariale* de 0,75 confirme qu'une hausse soutenue des salaires pendant plusieurs années n'est possible que si l'économie est en phase de croissance et si la productivité du travail augmente.

120. On observe cependant que, bien qu'il y ait une corrélation positive entre croissance économique et évolution des salaires réels, ceux-ci n'ont pas augmenté au même rythme que la croissance économique. Cela corrobore la thèse selon laquelle la hausse des salaires a été inférieure à celle de la productivité. On constate que la part des salaires dans le PIB a diminué. Si on compare deux périodes différentes (1995-2000 et 2001-2007), on constate que cette part a régressé dans les trois quarts des pays pour lesquels des données sont disponibles. Cette tendance à la baisse est sensible dans les pays développés comme dans les pays en développement. Globalement, si on prend en considération tous les types de pays, une hausse annuelle du PIB de 1 pour cent correspond à une baisse de 0,05 pour cent de la part des salaires dans le PIB.

121. Plus récemment, la hausse des salaires a marqué le pas dans la plupart des pays, et, dans un certain nombre de pays, elle a même été négative. Dans un échantillon de 53 pays pour lesquels des données sont disponibles, une majorité de pays ont continué d'afficher une croissance en recul mais toujours positive en 2008. Toutefois, plus d'un quart des pays ont enregistré une stagnation, voire une baisse des salaires mensuels en valeur réelle. En 2009, année marquée par la récession économique mondiale, plusieurs pays du G20 ont en outre annoncé une baisse des salaires mensuels en valeur réelle qui peut être due à une combinaison de facteurs (réduction du salaire horaire, réduction du temps de travail, évolution de la composition de l'emploi, etc.).

122. A la date où ce rapport a été rédigé, les salaires avaient mieux résisté pendant la crise que ne l'avaient fait les bénéfices dans une majorité de pays. Cela a eu pour effet de faire progresser la part des salaires dans le PIB dans la plupart des 27 pays figurant dans l'échantillon – progression qui, de plus, va à l'encontre d'une tendance inverse plus séculaire. En règle générale, la part des salaires a augmenté de 0 à 5 pour cent pendant la période 2008-09, quelle que soit l'ampleur de l'augmentation ou du recul du PIB. Cela suppose que, à court terme, les travailleurs comme les employeurs ont de bonnes raisons d'éviter que les salaires ne soient ajustés à la baisse. Il est dit que les salaires sont rigides à la baisse car, à l'évidence, il y a un arbitrage à opérer entre la viabilité des entreprises face à l'atonie de la demande et le maintien de la demande globale par la consommation

³⁷ BIT: *Présentation de la première édition du rapport «Global Wage Report»*, Conseil d'administration, 303^e session, Genève, nov. 2008, document GB.303/ESP/1.

(c'est-à-dire les salaires). Des organismes arbitrent la façon dont les salaires sont ajustés dans ce contexte. Il est néanmoins important de noter que l'augmentation actuelle de la part des salaires par rapport à la part du capital n'a rien d'une bonne nouvelle puisqu'elle résulte de fait d'une baisse des bénéfices supérieure à la baisse des salaires dans la récession en cours.

123. Globalement, 22 pays ont publié des salaires moyens par sexe en 2008 et, au moment de la rédaction du présent rapport, 11 pays disposaient aussi de données pour le premier trimestre de 2009. À en juger par les données, la crise a affecté les salaires des femmes autant que ceux des hommes; ainsi, la tendance de fond, lente mais régulière, vers l'égalité de salaires entre les sexes a-t-elle été parfois interrompue. Dans la plupart des 22 pays, l'écart de rémunération entre les sexes est resté inchangé, les femmes gagnant environ 80 pour cent de ce que gagnent les hommes. L'impact de la crise sur les disparités salariales doit être approfondi.

Enjeux

- ❑ La consommation, qui est manifestement déterminée par le revenu salarial, est un élément de plus en plus important de la demande globale – et, partant, de la reprise.
- ❑ L'argument macroéconomique en faveur du maintien des salaires, autant que faire se peut, est solidement fondé, et il est décisif si l'on souhaite ne pas différer ni avorter la reprise.
- ❑ Quel est le meilleur moyen de maintenir les niveaux de salaire, compte tenu de l'importance macroéconomique de ce maintien?
- ❑ Comment peut-on utiliser la négociation collective et les «politiques des revenus» pour faire en sorte que la croissance de la productivité se traduise par la croissance des salaires?

Inégalités: tendances

124. Les gains en matière d'emploi entre le début des années quatre-vingt-dix et 2007 n'ont pas contribué à l'égalité de rémunération. Entre 1990 et 2006, les inégalités de revenu – telles que mesurées par l'indice de Gini – ont augmenté dans approximativement deux tiers des pays³⁸. Les quelques exemples de réduction des inégalités observées étaient principalement concentrées en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient. Toutefois, dans ces régions, le niveau des inégalités reste élevé.

125. L'écart de revenu entre les 10 pour cent des salariés les mieux payés et les 10 pour cent les moins payés a eu tendance à se creuser à partir du début des années quatre-vingt-dix dans 18 des 27 pays examinés. Parmi les pays figurant dans cet échantillon, c'est au Brésil, en Chine, aux États-Unis et en Inde que les inégalités de revenu ont le plus augmenté. Cette tendance s'explique, d'une part, par la baisse de la demande de main-d'œuvre non qualifiée dans les pays riches, et, d'autre part, par une demande accrue de travailleurs qualifiés dans les pays riches, ainsi que dans les pays en développement. Cette demande est imputable principalement à l'«évolution technique privilégiant la main-d'œuvre qualifiée» et à la mondialisation. Dans certains pays, les politiques fiscales et d'autres facteurs ont aussi eu une incidence sur la répartition des revenus.

126. Dès le début de la crise, la forte hausse de l'emploi a pris brutalement fin, et l'emploi total dans les pays du G20 a reculé de 0,8 pour cent en moyenne entre mars

³⁸ Le fond de cette discussion provient intégralement de BIT/IIES: *World of work Report 2009. The global job crisis and beyond* (Genève, 2009).

2008 et mars 2009. La hausse d'environ 1 pour cent de l'emploi mondial en 2009 est le chiffre le plus bas jamais enregistré par le BIT ³⁹.

127. Il y a peut-être eu une réduction des inégalités de revenu au début de la crise; en effet, ceux qui perçoivent un haut salaire ont été touchés en premier, notamment dans le secteur financier (où la moyenne des salaires est plus élevée), qui a détruit un nombre disproportionné d'emplois. De plus, la chute des marchés des actions s'est traduite par une baisse des revenus des plus riches en raison de l'effondrement des caisses de retraite et des fonds de pension indexés. Cependant, les inégalités pourraient se creuser à moyen terme car les marchés des actions sont repartis à la hausse et le profil salarial des travailleurs non qualifiés subit le contrecoup. Ces travailleurs ont souvent plus de difficultés à retrouver un travail et, quand ils recommencent effectivement à travailler, c'est souvent pour un salaire inférieur.

Enjeux

- ❑ Quelles mesures faut-il prendre pour assurer un juste équilibre entre croissance et redistribution?
- ❑ Comment les pays abordent-ils, dans le cadre de leurs politiques, la question du lien entre la répartition des revenus et la croissance et l'emploi?
- ❑ Quelles sont les politiques de «redistribution»: politique fiscale, politiques de développement industriel ou de développement local? Comment peuvent-elles contribuer à réduire les inégalités de revenu et à améliorer l'emploi productif?
- ❑ Les chapitres 6 et 7 donnent des perspectives sur les questions liées aux inégalités, aux compétences et à l'économie informelle.

Développement durable et marché du travail

128. On appelle «emplois verts» les emplois qui contribuent de manière substantielle à préserver ou rétablir la qualité de l'environnement. Ils concernent des activités à faible «empreinte» environnementale. Cette définition est aussi vaste que le défi consistant à réorienter nos modes de consommation et de production pour qu'ils contribuent à préserver ou à rétablir la qualité de l'environnement.

129. Certains emplois verts se trouvent principalement dans les activités de base des industries vertes, qu'elles soient nouvelles (énergie solaire) ou repensées dans une perspective écologique (construction). Cependant, c'est l'écologisation des emplois existants, véritable nécessité ouvrant d'immenses possibilités, qui a le plus d'implications pour le marché du travail ⁴⁰.

130. Les «emplois verts» ne sont pas une tendance du marché du travail tel qu'on l'entend des autres tendances décrites dans le présent chapitre. La conscience écologique est davantage une construction politique et consumériste, qui cependant semble irréversible. Comme tous les épisodes de restructuration économique, elle aura de très larges répercussions sur la quantité, la qualité et l'emplacement des emplois.

131. Il est de plus en plus reconnu que les politiques de l'emploi et du travail peuvent contribuer à faciliter la transition vers une croissance plus durable en repérant les possibilités d'emplois verts, en «verdissant» les emplois existants et en facilitant la suppression des emplois non durables. Les stratégies en faveur des emplois verts

³⁹ BIT: *Global employment trends*, janv. 2010 (Genève, 2010).

⁴⁰ PNUE/BIT/OIE/CSI: *Green jobs: Towards a decent work in a sustainable low-carbon world* (Worldwatch Institute, Washington, DC, 2008), disponible à www.ilo.org/integration/themes/greenjobs. Les notes de réflexion sur les emplois verts sont disponibles sur demande auprès du Secteur de l'emploi.

prendront de plus en plus de place dans le cahier des charges des ministres de l'emploi et du travail et les activités des organisations d'employeurs et de travailleurs.

132. Parallèlement à la préoccupation, de plus en plus ressentie, que le cours actuel de la mondialisation crée trop peu d'emplois décents, l'idée s'enracine que la croissance ne peut plus être poursuivie au détriment de la qualité de l'environnement. L'heure est à la transition – de l'économie, de la production et de la consommation –, transition qui impose de revoir en profondeur les structures de l'emploi, les modes d'investissement, l'acquisition des compétences et les pratiques sur le lieu de travail ⁴¹.

Enjeux

- ❑ Comment les mandants élaborent-ils la politique sur une réforme de l'emploi et du marché du travail qui encourage la préservation de l'environnement?
- ❑ Puisque le passage à un modèle de développement plus durable entraînera des suppressions comme des créations d'emplois, quelles politiques du marché du travail, voire d'investissement, seront les plus efficaces?
- ❑ Du point de vue de l'offre, que sait-on de la future demande de compétences associée au développement durable?

Voies possibles à suivre

Pour les Etats Membres

133. La pénurie d'informations sur le marché du travail dans la majorité des Etats Membres pose de sérieux problèmes pour l'élaboration de politiques visant à surmonter les difficultés décrites dans le présent chapitre. Même dans le cas de l'indicateur de base qu'est le chômage, on ne dispose de données fiables que pour un tiers des pays dans le monde. Dans la plupart des cas, des politiques qui ne reposent pas sur des informations n'atteindront pas leur objectif.

134. Bon nombre des difficultés susmentionnées sont complexes, à savoir multidimensionnelles – ainsi, l'évolution démographique a des répercussions non seulement sur la main-d'œuvre, mais sur la viabilité des systèmes de sécurité sociale et sur la capacité d'ajustement des systèmes de formation. Les questions abordées dans le présent chapitre sont par nature transversales.

135. Ces questions dépassent largement les attributions des mandants tripartites de l'OIT et appellent donc une coordination avec les ministères de l'économie. Elles ne peuvent être traitées que par une plus grande cohérence politique, qui est un défi pour les mandants de l'Organisation au niveau national.

Pour le Bureau

136. Le Bureau a réalisé des études sur plusieurs des tendances susmentionnées, mais il faut accroître les activités de recherche dans un contexte où les ressources humaines et le temps viennent à manquer. La demande d'études augmentant plus vite que sa capacité à les réaliser, le Bureau a pris deux mesures. Tout d'abord, il a créé la Commission de la recherche et des publications, qui centralise l'information à l'échelle du Bureau et

⁴¹ BIT: *Incidence des changements climatiques sur l'emploi et le marché du travail*, Conseil d'administration, 303^e session, Genève, nov. 2008, document GB.303/ESP/4.

recense les besoins dans le domaine de la recherche. En novembre 2009, le Conseil d'administration a approuvé une stratégie de recherche globale pour le Bureau ⁴².

137. Ensuite, le Secteur de l'emploi a soumis une proposition portant sur l'ensemble du Bureau et recensant 13 «thèmes et équipes» de recherche sur l'emploi. Ces équipes rassemblent des chercheurs de différents départements et secteurs autour d'un grand thème, par exemple «commerce et emploi», afin de traduire dans la pratique la nature des objectifs stratégiques de l'OIT, qui «sont indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement».

138. La diffusion des résultats reste également un problème. À l'exception de quelques publications phares, comme *Tendances mondiales de l'emploi* et *Indicateurs clés du marché du travail*, qui sont publiées à date fixe, et donc prévues à l'avance, le BIT n'a pas particulièrement réussi à faire connaître les résultats de ces activités de recherche en dehors de ses murs, comparé par exemple à l'OCDE ou à la Banque mondiale ⁴³. Du fait de problèmes de capacités, le Bureau n'a pas été non plus en mesure de produire davantage de publications phares sur l'emploi, comme le *Rapport sur l'emploi dans le monde*.

139. Les chapitres 3 à 7 abordent la plupart des thèmes en rapport avec les tendances et les enjeux décrits dans le présent chapitre. Ils montreront la nature «indissociable» et «interdépendante» des fondations du travail décent en rapport avec les enjeux mondiaux qui pèsent sur la promotion du plein emploi productif et librement choisi. Néanmoins, compte tenu de la structure et de la longueur convenues du présent rapport, il ne sera pas possible de traiter dans ces chapitres toutes les grandes tendances présentées ici.

⁴² BIT: *Stratégies axées sur les résultats en 2010-2015: stratégies en matière de connaissances – renforcer la capacité de concrétiser le travail décent et le Pacte mondial pour l'emploi*, p. 55, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/PFA/12/3.

⁴³ *Ibid.*

Chapitre 3

Politiques visant à promouvoir le plein emploi productif et le travail décent pour tous

140. L'objectif du plein emploi est inscrit dans la Déclaration de Philadelphie de 1944 et figure dans la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, ainsi que dans la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Comme l'indique le chapitre précédent, la récession actuelle a eu pour effet d'aggraver une situation mondiale de l'emploi déjà critique. En 2010, le problème est le suivant: près de 40 pour cent de la population active mondiale gagne 2 dollars des Etats-Unis ou moins de 2 dollars par jour et par personne. Dans de nombreuses régions, la majorité de la population active travaille dans le secteur informel, dont l'une des grandes caractéristiques est la précarité de l'emploi. Malgré les progrès accomplis dans certains pays et certaines régions, force est de constater que les objectifs ambitieux et louables de 1944 ne sont pas atteints.

141. Bien que les réalités dont rend compte le présent rapport diffèrent selon les régions et les pays, le défi mondial de l'emploi est en substance le suivant: dans la plupart des territoires, il y a trop peu d'emplois «décent» pour ceux qui cherchent du travail. Trouver «du travail» ne pose guère de problèmes, mais trouver un travail productif assorti d'un salaire décent et de conditions de travail acceptables est bien souvent une gageure.

142. Les études du BIT montrent que, dans de nombreux pays, une croissance solide ne peut, à elle seule, générer des emplois durables et productifs¹. Il faut donc mettre en place un cadre national propice à la création d'emplois nombreux et de qualité, qui soit soutenu par des politiques cohérentes à l'échelle internationale. Ce chapitre entend principalement examiner comment le BIT peut contribuer à cet objectif.

Politiques de l'emploi: diversité des situations et des orientations

Pays à revenu élevé

143. Les politiques de l'emploi adoptées par les pays industrialisés ont été influencées par l'évolution des théories plaçant le plein emploi au cœur des politiques économiques. C'est avec la grande dépression des années trente et les ravages de la seconde guerre mondiale comme toile de fond qu'a émergé dans les pays développés, au milieu des années quarante, un large courant faisant du plein emploi un objectif social et économique majeur. Cet objectif a prévalu jusqu'à la période troublée du milieu des

¹ A. Ghose, N. Majid, C. Ernst: *The global employment challenge* (Genève, BIT, 2008); et R. Islam (directeur de publication): *Fighting Poverty: The Development-Employment Link* (Genève, BIT, 2006).

années soixante-dix. Les deux chocs pétroliers survenus au cours de cette décennie ont favorisé l'émergence d'une stagflation à l'échelle mondiale et ont conduit à un changement de paradigme faisant passer la maîtrise de l'inflation au premier rang des priorités économiques. Il a été avancé que les forces du marché conduiraient à «un taux de chômage naturel» qui ne pourrait pas être influencé de façon durable par des politiques de gestion de la demande globale². En conséquence, obtenir des résultats en matière d'emploi a cessé d'être un objectif en soi à poursuivre sans détour pour n'être plus qu'un «dérivé» des politiques de croissance et des forces du marché. Ce point de vue a inspiré pendant plus de vingt ans le programme économique des économies de marché industrialisées et a été également conforté par les inquiétudes croissantes concernant le coût budgétaire du maintien d'un large système de protection sociale.

144. Ce changement de paradigme sur la politique de l'emploi a entraîné une évolution des politiques. Comme la commission d'experts l'indique dans son étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi³ «... les politiques macroéconomiques devenant plus passives, les politiques du marché du travail deviennent plus actives ... et jouent maintenant un rôle primordial dans les politiques d'emploi des pays industrialisés».

145. La récession mondiale de 2008 et de 2009 a mis fin au consensus dominant sur la politique de l'emploi. Comme il est indiqué au chapitre 2, pour endiguer le déclin de la demande globale, presque toutes les économies avancées ont mis l'accent sur les plans de relance budgétaire et la réduction drastique des taux d'intérêt. Des évaluations de ces initiatives macroéconomiques sans précédent suggèrent que celles-ci ont permis d'éviter la dépression et que leur combinaison avec des mesures incitant les entreprises à préserver les emplois a limité les licenciements. Il reste à voir si ces interventions conduiront à une reprise durable de l'emploi. Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est s'engager de nouveau sur la voie du plein emploi en en faisant un objectif macroéconomique majeur.

146. Les stratégies d'emploi respectives de l'OCDE et de l'Union européenne sont décrites dans l'encadré 3.1.

Encadré 3.1 Les stratégies de l'emploi de l'OCDE et de l'UE

La stratégie de l'OCDE pour l'emploi (1994) et les *Leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (2006) comportent quatre piliers: i) élaborer une politique macroéconomique appropriée; ii) supprimer les entraves à l'activité et à la recherche d'emploi; iii) s'attaquer aux aspects des marchés du travail et de produits qui font obstacle à la demande de main-d'œuvre; iv) promouvoir le développement des qualifications et des compétences des travailleurs. Selon cette stratégie, tous les pays doivent s'assurer de la solidité des quatre piliers. Chaque pays peut cependant, pour chacun de ces piliers, recourir à un panachage de mesures pour atteindre les résultats visés, en tenant compte de sa situation spécifique. Y est également soulignée la nécessité de mettre en place un programme d'action cohérent. Ces dernières années, les pays de l'OCDE ont appliqué d'importantes réformes du marché du travail fondées sur ces lignes directrices.

² Ces questions sont étudiées dans BIT: *Politiques macroéconomiques favorables à la croissance et à l'emploi*, document GB.291/ESP/1, 291^e session du Conseil d'administration, Genève, 4 nov. 2004.

³ BIT: *Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010. Période couverte: 1998-2007.

Dans l'édition 2009 de ses *Perspectives de l'emploi* («Faire face à la crise de l'emploi»), l'OCDE reconnaît cependant que, si les lignes directrices pour la politique de l'emploi figurant dans sa stratégie réévaluée pour l'emploi de 2006 attirent l'attention sur les conditions structurelles nécessaires pour obtenir sur le long terme de bonnes performances en matière d'emploi, elles ne comportent pas d'orientations détaillées sur la façon de moduler les politiques sociales et de l'emploi en cas de profonde récession économique. Il importe de trouver les moyens efficaces de procurer un revenu adéquat et une aide au retour à l'emploi aux travailleurs licenciés ou affectés par la récession. Aux termes du rapport, «le processus de réflexion sur les conséquences des forts replis économiques en matière de conception optimale des politiques du marché du travail n'en est qu'à ses débuts». En outre, d'après une récente déclaration de principe de l'OCDE («Instaurer une croissance économique plus favorable aux pauvres»), la crise économique actuelle fait ressortir la nécessité pour les pouvoirs publics de prendre des mesures plus efficaces pour remédier aux difficultés auxquelles se heurtent concrètement les hommes et les femmes pauvres et leur permettre de tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux et, plus précisément, «l'emploi productif et le travail décent sont les principales voies de sortie de la pauvreté».

Depuis qu'elle a été lancée en 1997, la Stratégie européenne pour l'emploi (SSE) a joué un rôle central dans la coordination des politiques de l'Union européenne visant à améliorer les possibilités d'emploi. La SSE a pour objectif d'orienter et de coordonner les priorités de la politique de l'emploi auxquelles les Etats membres ont souscrit à l'échelon communautaire. La coordination des politiques nationales de l'emploi s'inscrit dans le cadre d'un processus annuel qui est intégré dans un cycle de trois ans renouvelable depuis la relance de la Stratégie de Lisbonne en 2005.

La SSE comporte notamment quatre composantes: les lignes directrices pour l'emploi; les plans d'action nationaux; les rapports conjoints sur l'emploi; et les recommandations propres à un pays.

Le Plan européen pour la relance économique (novembre 2008) souligne qu'il est nécessaire de contrer les effets de la crise économique sur l'emploi. La communication de la Commission des communautés européennes «L'Europe, moteur de la relance» (mars 2009) présente un certain nombre de mesures visant à aider les Etats membres à élaborer et à mettre en œuvre des politiques de l'emploi efficaces et appropriées. Sur cette base, trois priorités principales sont définies: préserver les emplois existants, en créer de nouveaux et promouvoir la mobilité; développer les compétences et répondre aux besoins du marché du travail; et améliorer l'accès à l'emploi. La communication de 2009 de la Commission des communautés européennes «Un engagement commun en faveur de l'emploi» vise à renforcer la coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, mais également entre les partenaires sociaux, autour de ces trois priorités en privilégiant les actions concrètes et en s'appuyant sur les instruments communautaires, notamment le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Dans sa communication, la commission met fortement l'accent sur les jeunes et propose de leur fournir la formation et les débouchés dont ils ont besoin pour entrer, malgré la crise, sur le marché du travail.

Pays à faible revenu et à revenu intermédiaire

147. Dans les pays en développement, les années soixante-dix ont été marquées par un changement de paradigmes. Le nouveau consensus a souligné l'importance de stratégies d'industrialisation privilégiant le secteur privé, axées sur les exportations et dépendantes de l'IED, par opposition aux politiques dirigistes de modernisation et d'industrialisation visant à remplacer les importations par des produits locaux, qui étaient la norme dans les années soixante et au milieu des années soixante-dix. Certains ont accusé ces politiques de ne pas avoir engendré de croissance ni créé d'emplois dans les pays en développement, contrastant fortement avec la croissance rapide et axée sur les

exportations en Asie de l'Est⁴. Ces idées, ainsi que le changement de paradigme au niveau macroéconomique dans les pays développés, sont à l'origine des «programmes d'ajustement structurel» qui ont été mis en œuvre dans les pays en développement entre 1980 et 1998 sous les auspices des institutions de Bretton Woods et selon les principes directeurs du «Consensus de Washington»⁵. Au fur et à mesure que l'on avançait dans les années quatre-vingt-dix, le paradigme dominant, apparu dans le milieu des années soixante-dix, a souligné l'importance de la libéralisation des échanges, de l'encadrement des politiques macroéconomiques mettant l'accent sur la stabilisation et la lutte contre l'inflation, de la flexibilité du marché du travail et de la dérégulation et la libéralisation financières qui sont des éléments fondamentaux de la politique nationale.

148. Les effets positifs du paradigme dominant des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix sont toujours sujets à controverse. Il est volontiers reconnu que de nombreux pays d'Amérique latine ont réussi à juguler l'inflation et l'hyperinflation fréquentes dans les années cinquante, soixante et soixante-dix, qui ont fortement accentué le problème de la pauvreté. Et il existe aussi des exemples où ces politiques ont favorisé la croissance (Inde). Cependant, a posteriori, les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix pourraient être appelées les «décennies perdues», caractérisées par un ralentissement de la croissance aux niveaux mondial et régional. Il semble que l'aménagement de la politique dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ait apporté une stabilité au niveau macroéconomique, mais au détriment de la croissance à long terme et de l'emploi décent⁶. Par ailleurs, selon certains détracteurs, les programmes d'ajustement structurel seraient à l'origine d'une baisse de l'investissement public dans les infrastructures et dans l'agriculture, alors que de nombreux pays à faible revenu étaient dans l'impossibilité de mobiliser des ressources internes suffisantes. Cette situation était en partie le résultat de la concurrence fiscale internationale et de la compensation insuffisante du «choc budgétaire» qu'entraînent généralement les programmes de libéralisation des échanges⁷. Le résultat net a été que les pays en développement ont eu une marge de manœuvre budgétaire et politique réduite pour atteindre les principaux objectifs de développement, comme les OMD et le financement de systèmes de protection sociale complets⁸.

⁴ Un petit groupe d'économies d'Asie de l'Est s'est lancé dans l'industrialisation axée sur les exportations depuis les années soixante. Au départ, les spécialistes s'étaient accordés à reconnaître que ces économies avaient connu une croissance rapide et étaient parvenues à réduire sensiblement la pauvreté en créant rapidement des emplois car elles avaient mis en place des politiques qui défiaient la conception généralement admise à l'époque. Des études menées ultérieurement ont fait preuve d'une circonspection beaucoup plus grande et ont reconnu que l'Etat avait joué un rôle majeur pour guider le processus d'industrialisation en Asie de l'Est dans les années soixante et soixante-dix. Voir par exemple: Banque mondiale: *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Oxford, Oxford University Press, 1993) et Banque asiatique de développement: *Emerging Asia: Changes and Challenges* (Manille, 1997). La littérature est aussi analysée dans I. Islam et A. Chowdhury: *The Political Economy of East Asia: Post-Crisis Debates* (Melbourne, Oxford University Press, 2000, chap. 1).

⁵ J. A. Ocampo, 1998: «Beyond the Washington Consensus: An ECLAC Perspective» dans *Cepal Review*, n° 66, voir <http://www.eclac.org>; P. P. Kuczynski et J. Williamson (directeurs de publication): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America* (Washington, DC, Institute for International Economics, 2003); W. Easterly: *The lost decades: Developing Countries Stagnation in spite of Policy Reform 1980-1998* (Washington, DC, Banque mondiale, 2001).

⁶ W. Easterly, *ibid.*

⁷ Voir CNUCED: *The Least Developed Countries Report, 2009: The State and Development Governance* (New York et Genève, 2009).

⁸ Ces questions sont analysées dans I. Islam: *The Global Economic Crisis and Developing Countries: Transmission Channels, Fiscal and Policy Space and the Design of National Responses*, Employment Working Paper n° 36 (Genève, BIT, 2009).

149. Aux programmes d'ajustement structurel ont succédé des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) qui, dans de nombreux cas, ont permis, dans les années deux mille, à des pays à faible revenu bénéficiant d'une aide d'alléger leur dette. A la fin de la décennie, 70 pays au total avaient élaboré leur stratégie de réduction de la pauvreté à titre transitoire ou l'avaient mise en application (66 pays). Comme le montreront les évaluations qui suivent dans le présent chapitre, si la SRP et les OMD témoignent de la volonté accrue de réduire la pauvreté, ils n'avaient pas au départ comme objectif principal de créer des emplois. Les SRP de deuxième génération se sont efforcés de remédier à ce déséquilibre – mais d'un point de vue opérationnel, les liens entre l'emploi et le cadre politique général ne sont toujours pas suffisamment développés.

150. La forte croissance enregistrée entre 1998 et 2007 a contribué à réduire, dans une certaine mesure, le chômage et la pauvreté dans toutes les régions, bien que les résultats soient différents d'un pays en développement à l'autre; il importe cependant d'établir une distinction entre les tendances et les niveaux. Les politiques économiques qui ont été menées n'ont pas permis de résoudre la crise de l'emploi dans les pays en développement, dans lesquels le chômage déclaré se maintient à un niveau élevé, le sous-emploi est généralisé, l'économie informelle occupe une large place et les emplois sont de mauvaise qualité. En ce qui concerne de nombreux pays à faible revenu (en particulier en Afrique subsaharienne), malgré la forte croissance enregistrée dans les années deux mille, ces pays ne seront pas en mesure d'atteindre les OMD d'ici à 2015⁹. Cela tient en grande partie au modèle de croissance et au fait que la croissance a été stimulée par une augmentation rapide des exportations de produits primaires et une forte augmentation des sources de financement extérieures. Comme cela a été indiqué au chapitre 2, une croissance forte est une condition nécessaire mais non suffisante pour créer des emplois de qualité. Dans ces pays, rien n'indique vraiment l'existence d'une mutation structurelle et d'une diversification de l'économie, éléments essentiels pour permettre de créer des emplois diversifiés et productifs¹⁰.

151. Compte tenu de la crise financière et économique mondiale et de l'aggravation de la crise de l'emploi dans les pays en développement et les pays développés, certains ont demandé de repenser les paradigmes antérieurs et de rééquilibrer les stratégies de croissance par des politiques tirées par les revenus et axées sur l'emploi¹¹. Il faudrait pour cela mobiliser des ressources nationales, renouveler et renforcer le rôle de la politique des pouvoirs publics et mettre en place des institutions publiques efficaces dans les économies de marché et promouvoir la cohérence et la coordination des politiques au niveau international. Les politiques visant à relever le défi du plein emploi productif et du travail décent pour tous sont au centre de ce débat.

⁹ FMI et Banque mondiale: *Global Monitoring Report, 2009* (Washington, DC, 2009).

¹⁰ Voir CNUCED, 2009, *op. cit.*; et Commission économique pour l'Afrique de l'ONU et Union africaine: *Rapport économique sur l'Afrique 2010. Promouvoir une croissance forte et durable pour réduire le chômage en Afrique* (Addis-Abeba, 2010).

¹¹ La Banque asiatique de développement (BAsD) a demandé que le modèle de croissance axée sur les exportations soit «rééquilibrée» dans les pays en développement d'Asie. Ce rééquilibrage n'a pas pour but de revenir au protectionnisme d'un autre temps mais d'élaborer une stratégie de croissance après la crise qui s'en remet davantage aux marchés intérieur et régional. Il faut aussi investir davantage dans des systèmes de protection sociale afin de limiter les dispositions visant à encourager une épargne de précaution excessive aussi bien au niveau national qu'au niveau des ménages afin de stimuler le pouvoir d'achat et la consommation intérieure. Voir: BAsD: *Asian Development Outlook, 2009: Rebalancing Asia's growth* (Manille, 2009).

Besoins des mandants

152. Il est indiqué dans l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi que, bien que le paradigme des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ait changé, «la plupart des pays s'efforcent d'accroître l'emploi productif», comme le montrent les références à la création d'emplois dans leur Constitution ou dans des parties de leur législation sociale et du travail, l'adoption de lois spéciales et les engagements que ces pays ont pris sous la forme de documents stratégiques. Presque tous les pays visés par l'étude avaient entrepris d'appuyer les PME et de promouvoir l'emploi indépendant chez les jeunes et ont reconnu qu'il était nécessaire de mener des actions ciblées en direction des groupes vulnérables et de mettre en place des services publics de l'emploi.

153. Il est indiqué dans l'ensemble des 67 programmes par pays de promotion du travail décent, ainsi que dans toutes les stratégies régionales adoptées par les mandants de l'OIT, qu'il faut avant tout promouvoir l'emploi, notamment chez les jeunes.

154. Pour atteindre cet objectif, les pays demandent de plus en plus au Bureau de les aider à élaborer des politiques nationales de l'emploi globales qui sont souvent adoptées sous forme de déclarations officielles de politique générale dans le cadre d'un processus politique propre à chaque pays¹². Cette demande émane de toutes les régions, de pays en développement, quelque soit leur niveau de développement, notamment les PMA des économies à revenu intermédiaire et des économies émergentes, ainsi que des pays en transition. Dans la plupart des cas, cette demande est alignée sur le calendrier d'élaboration de la politique et de réforme au niveau national, par exemple dans le cadre d'un changement de gouvernement et de politique, ou en vue ou à la suite de la planification des activités nationales de développement ainsi que lors de l'élaboration et de la révision des SRP.

155. Les pays ont en outre besoin d'une aide pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer les politiques et programmes de l'emploi visant des groupes cibles précis comme les jeunes et les femmes ou pour accroître la teneur en emplois des investissements dans certains secteurs, comme les infrastructures ou le tourisme. Pour de nombreux pays victimes de catastrophes naturelles et/ou de conflits, la reprise axée sur l'emploi est la principale priorité des efforts qu'ils doivent déployer pour assurer un développement durable plus soutenu.

156. Comme cela a été mentionné plus haut, la crise économique mondiale et la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi renforcent le besoin impérieux de réorienter les politiques de l'emploi, de réexaminer les problèmes structurels et de renforcer les programmes ciblés d'aide à l'emploi. En outre, des Membres ont demandé au Bureau de leur fournir des informations sur ce que font d'autres pays. Des mandants ont demandé au Bureau de soutenir leurs efforts par un appui politique et technique au niveau national, par des activités régionales de conseil et de renforcement des capacités et par la collaboration avec d'autres institutions multilatérales¹³.

¹² En janvier 2010, 58 de ces demandes présentées par les pays y avaient été enregistrées pour la période 2010-11.

¹³ BIT: Suite à donner au débat et aux décisions de la Conférence sur la crise économique et de l'emploi: stratégie pour donner effet au Pacte mondial pour l'emploi, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/3/1.

Réponse du Bureau

Composantes stratégiques

157. Dans le contexte élargi de l'Agenda du travail décent, la stratégie du Bureau visant à soutenir la promotion du plein emploi productif par les mandants se fonde sur un certain nombre de composantes: 1) un cadre d'action offert par l'Agenda global pour l'emploi; 2) un ensemble d'instruments normatifs relatifs à l'emploi, dont la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, qui en est un élément central ¹⁴; 3) des services consultatifs sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'examen des politiques nationales de l'emploi; 4) des programmes fondamentaux ciblant des domaines d'action et des groupes précis – par exemple les investissements publics dans l'infrastructure, les politiques actives du marché du travail et les systèmes d'information sur le marché du travail, la finance sociale et l'emploi des jeunes; et 5) une gouvernance et un examen. Ces questions sont abordées plus en détail dans la présente section, de même que d'autres domaines potentiels qu'il convient de renforcer.

1. Cadre d'action

158. Comme cela a été dit au chapitre 1, l'Agenda global pour l'emploi adopté par le Conseil d'administration en 2003 est le grand cadre d'action qui oriente les travaux de l'OIT dans le domaine de l'emploi. Son principal objectif qui consiste à placer l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales nationales, ainsi que des stratégies internationales de développement, est réaffirmé dans la Déclaration sur la justice sociale. L'Agenda global pour l'emploi assure la promotion de l'emploi décent sur la base des normes internationales du travail et promeut ainsi la croissance de l'emploi et la qualité du travail, ce qui inclut l'élimination de la discrimination dans l'emploi.

159. La stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi, adoptée en 2006 ¹⁵, s'est efforcée de le rendre plus opérationnel et directement applicable à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales de l'emploi dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent par des améliorations dans le domaine du diagnostic, de la recherche, du contrôle et de l'évaluation des politiques de l'emploi. Elle visait à articuler le contenu de l'Agenda global pour l'emploi autour de cinq domaines clés des politiques de l'emploi en plus de la protection sociale: 1) développement de l'emploi; 2) compétences, technologie et employabilité; 3) développement des entreprises; 4) institutions et politiques du marché du travail; enfin 5) gouvernance, représentation et sensibilisation. La figure 3.1 résume les principaux domaines d'action clés des stratégies nationales de l'emploi fondées sur l'Agenda global pour l'emploi. Une liste de contrôle de ces domaines servant à guider l'élaboration des politiques nationales de l'emploi a également été mise au point ¹⁶. Le Bureau a soutenu l'intégration des questions d'égalité entre les sexes dans les politiques nationales de l'emploi, a assuré la publication régulière de son rapport *Tendances mondiales de l'emploi des femmes* et mis au point une série d'outils. Un nouvel outil vise à aider à

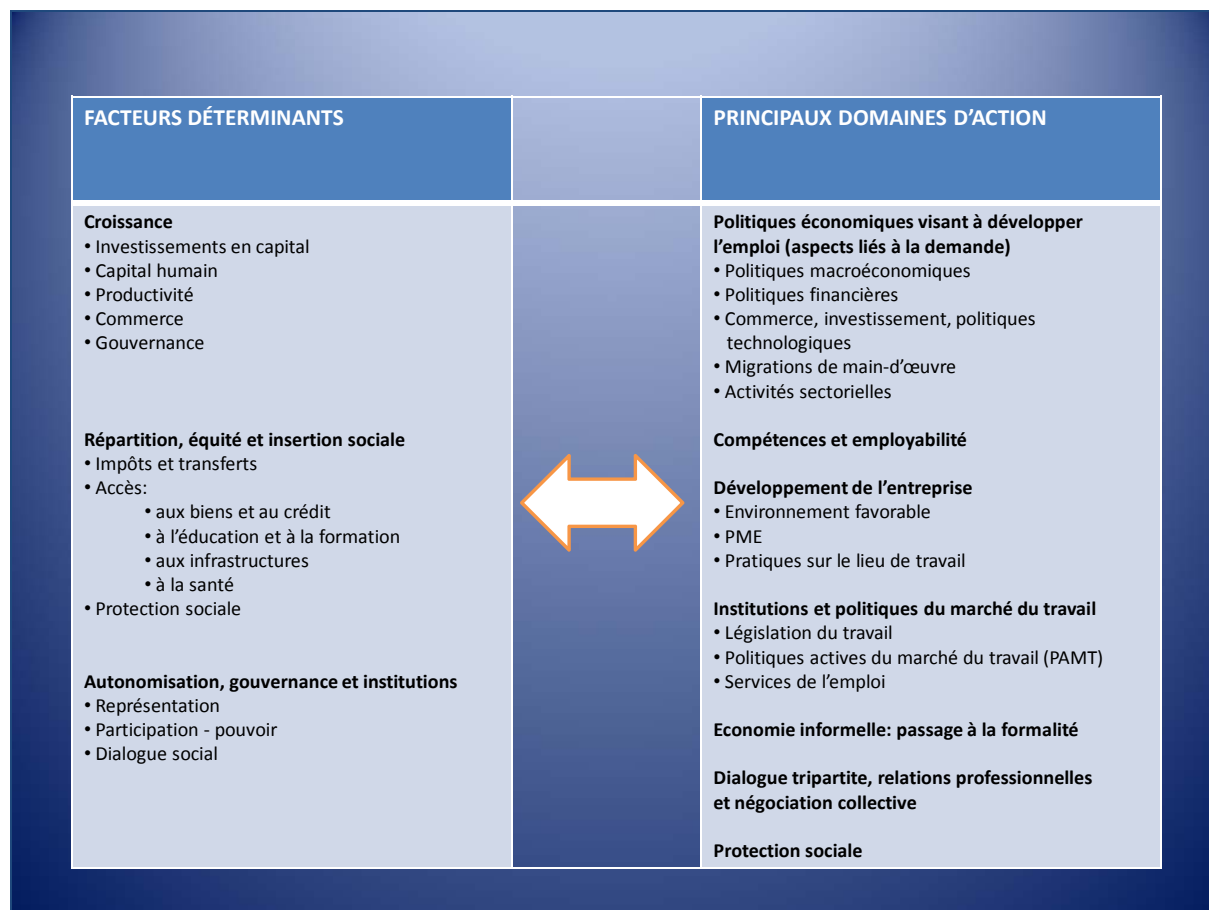
¹⁴ Voir en annexe I la liste complète des normes relatives à l'emploi.

¹⁵ BIT: *Stratégies d'emploi pour les programmes par pays pour un travail décent: concepts, approches et outils pour la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi, document d'orientation sur la mise en œuvre de la composante emploi des programmes par pays pour un travail décent*, Conseil d'administration, 295^e session, Genève, mars 2006, document GB.295/ESP/1/1.

¹⁶ Idem.

intégrer les questions d'égalité entre les sexes dans tous les domaines traités dans le cadre de l'Agenda global pour l'emploi ¹⁷.

Figure 3.1. Stratégies nationales de l'emploi fondées sur l'Agenda global pour l'emploi



Source: Tiré du document d'orientation, document GB.295/ESP/1/1, Conseil d'administration, 295^e session, Genève, mars 2006.

160. A sa session de novembre 2007, la Commission ESP a fait l'inventaire des résultats de la nouvelle stratégie de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi en examinant les progrès et les réalisations, les lacunes sur le plan de la mise en œuvre et les mesures proposées à cet égard. Comme résumé dans l'annexe du présent chapitre, la «fiche d'évaluation» de l'Agenda global pour l'emploi recense les points ci-après: principaux défis à l'échelon national pour adapter l'Agenda global pour l'emploi aux différentes situations nationales; faiblesse de la coordination des politiques entre les ministères du travail, des finances et de l'économie en matière d'emploi; enfin, nécessité de renforcer les méthodes de suivi et d'évaluation. Des tensions sont apparues entre l'Agenda global pour l'emploi en tant que cadre global et les programmes par pays de promotion du travail décent centrés sur les priorités spécifiques des pays. Il semble que les éléments de l'Agenda global pour l'emploi ne soient pas systématiquement appliqués dans les programmes par pays de promotion du travail décent et que sa liste de contrôle ne soit pas systématiquement utilisée. Selon l'approche globale exigée par l'Agenda global pour l'emploi, le Bureau devrait conserver son savoir-faire technique et sa capacité dans tous ses domaines d'action, y compris sa capacité de recherche sur

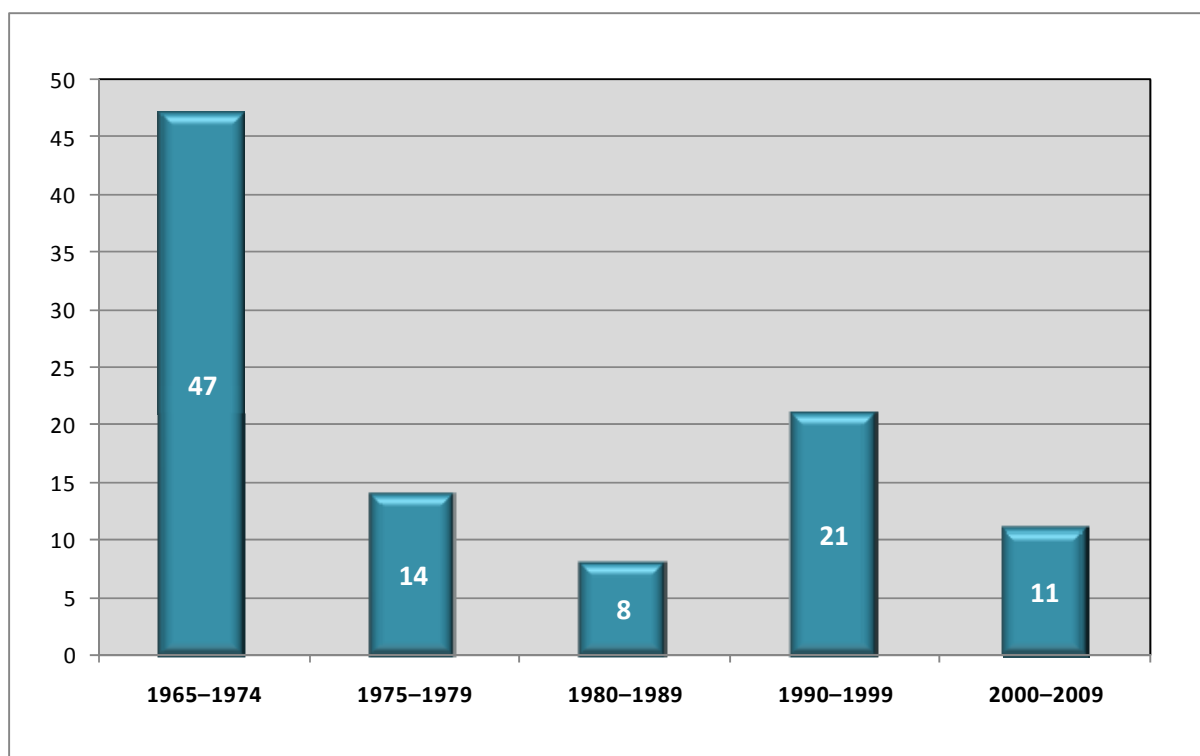
¹⁷ BIT: *Guidelines on gender in employment policies* (Genève, 2009).

l'environnement économique. Une plus grande attention devrait être accordée à l'analyse de l'interaction entre la politique de l'emploi et la négociation collective, les politiques salariales et l'inspection du travail. Aux niveaux mondial et régional, l'accent a été mis sur une plus grande reconnaissance de l'Agenda global pour l'emploi en favorisant sa promotion dans les partenariats internationaux et en organisant des activités de formation pour les gouvernements et les partenaires sociaux sur la manière de l'appliquer, de même que ses outils connexes. Parmi les propositions du Bureau concernant les prochaines étapes de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi pourrait figurer un processus renforcé d'examen des politiques de l'emploi sur la base de directives plus précises pour les pays présentant des niveaux de développement différents.

2. *Instruments normatifs*

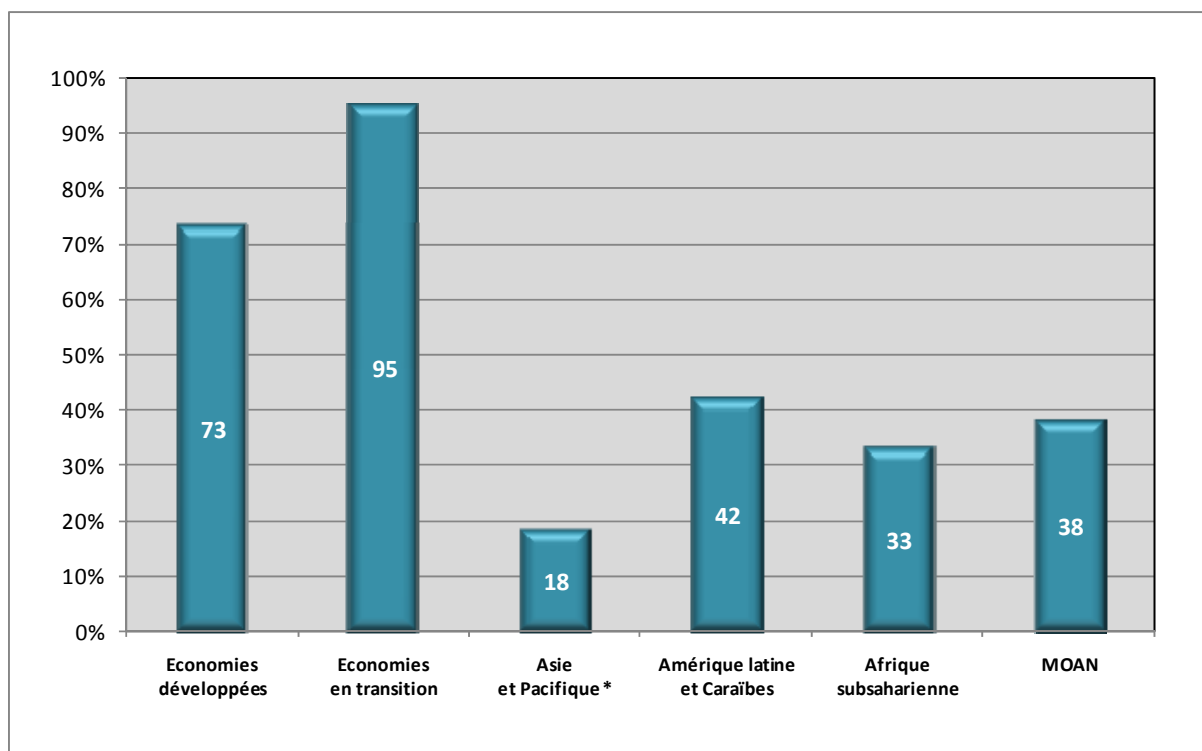
161. Comme indiqué au chapitre 1, la stratégie d'appui du Bureau se fonde sur son ensemble d'instruments normatifs propre à l'OIT (voir annexe I pour une liste complète de ses instruments). L'instrument central est la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964¹⁸. Cette convention sert de référence pour guider les Etats Membres sur les moyens de mettre en œuvre des politiques actives de l'emploi visant à parvenir au plein emploi productif et librement choisi. En décembre 2009, la convention n° 122 avait été ratifiée par 101 pays. La figure 3.2a résume les tendances en matière de ratification entre 1965 et 2009, tandis que la figure 3.2b montre la répartition par région du pourcentage de pays ayant ratifié la convention n° 122 durant cette période.

Figure 3.2a. Ratifications de la convention n° 122, 1965-2009



Source: ILOLEX.

¹⁸ D'autres instruments qui ont été adoptés par la suite dans des domaines précis de la politique de l'emploi sont énumérés à l'annexe I.

Figure 3.2b. Ratification de la convention n° 122 par région (pourcentage de pays)

* Y compris les pays ayant une forte population comme la Chine et l'Inde.

Source: ILOLEX.

162. La convention n° 122 prévoit que «tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi» [...] L'étude d'ensemble concernant les instruments relatifs à l'emploi (2010) préconise que les Membres devraient «faire tout leur possible, compte tenu de leur niveau de développement et de leur capacité économique, pour réaliser et maintenir le plein emploi». La convention prévoit aussi la nécessité d'un large processus consultatif, notamment avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

163. Les recommandations n°s 129 et 169 sur la politique de l'emploi, adoptées respectivement en 1964 et en 1984, fournissent d'autres orientations pour l'élaboration de la politique de l'emploi. Vu l'évolution des débats sur les politiques visant à promouvoir le plein emploi productif, il convient de mettre à jour et de renforcer en permanence les directives sur l'emploi, ce qui peut aussi faciliter le processus d'examen de ces politiques et renforcer la gouvernance.

164. L'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi est un outil précieux pour détecter les lacunes en matière normative et pour ouvrir la voie à d'autres activités normatives. Elle sert déjà de base à l'initiative globale prise par Bureau dans les domaines de la coopération technique et du renforcement des capacités pour augmenter le nombre de ratifications, soutenir la mise en œuvre et renforcer la capacité de contrôler l'impact et de faire rapport sur l'application de la convention n° 122 et des autres normes relatives à l'emploi.

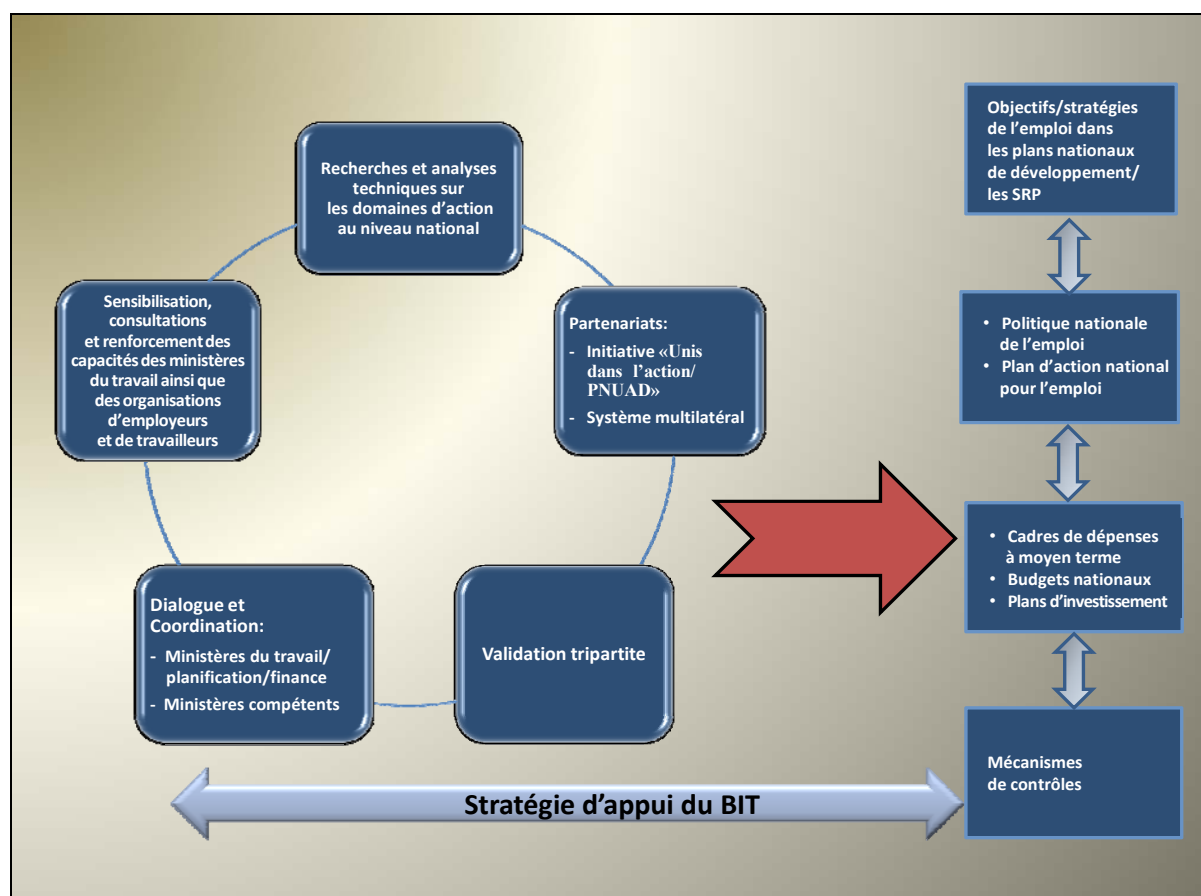
3. *Des politiques nationales de l'emploi exhaustives*

165. Comme indiqué plus haut, les pays s'adressent de plus en plus au Bureau pour lui demander de les aider à formuler ou à revoir leurs politiques nationales de l'emploi, qui répondent à une double motivation: d'une part, exprimer la volonté politique du pays de

promouvoir le plein emploi productif et librement choisi, conformément au principe énoncé dans la convention n° 122¹⁹ et, d'autre part, exposer une conception et un cadre cohérents et complets qui recouvrent plusieurs domaines d'action ayant une incidence sur l'offre et la demande de main-d'œuvre ainsi que sur le fonctionnement des institutions du marché du travail, conformément à l'Agenda global pour l'emploi. En général, ces demandes d'assistance sont l'occasion de procéder à un examen circonstancié et élargi (en y associant plusieurs partenaires) de la situation de l'emploi dans les pays concernés et de sa relation avec les stratégies de croissance, de développement et de réduction de la pauvreté. Elles peuvent également susciter un dialogue interministériel et tripartite sur la façon de réaliser au mieux l'objectif transversal qu'est la promotion de l'emploi, en fonction des circonstances propres au pays concerné, et d'en tenir compte dans les cadres de développement, les stratégies de croissance et les politiques économiques au niveau national.

166. Les différentes étapes suivies par le Bureau pour faciliter le processus d'élaboration et d'examen de la politique de l'emploi au niveau national sont résumées à la figure 3.3. La stratégie d'appui appliquée par le Bureau consiste essentiellement à donner des avis sur les mesures à prendre pour intégrer les objectifs de l'emploi dans des cadres d'action généraux; entreprendre des analyses et des recherches sur la façon d'augmenter la part de l'emploi dans la croissance; renforcer les capacités du gouvernement et des partenaires sociaux; et faciliter le dialogue tripartite.

Figure 3.3. Processus d'élaboration et d'examen de la politique de l'emploi au niveau national



¹⁹ Les pays qui n'ont pas encore ratifié la convention n° 122 adoptent également des stratégies nationales en matière d'emploi et sollicitent l'appui du Bureau.

167. L'appui fourni par le Bureau ne s'arrête pas là. Une autre étape du processus, en particulier dans les pays à faible revenu disposant d'une marge de manœuvre budgétaire limitée, consiste à promouvoir la réalisation des objectifs de développement des partenariats en favorisant les partenariats et en recensant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays les stratégies de mobilisation des ressources existantes ainsi que les mécanismes d'affectation des ressources, tels que les budgets nationaux, les cadres de dépenses à moyen terme et les crédits d'appui à la réduction de la pauvreté (PRSC). Les partenariats avec les entités du système multilatéral chargées des procédures d'examen et avec les organismes des Nations Unies dans le cadre des PNUAD sont des composantes essentielles de cette vaste stratégie de sensibilisation et de mobilisation de ressources.

168. Les pays ayant adopté des politiques nationales de l'emploi présentent certes des points communs fondamentaux, mais l'on observe également certaines disparités régionales intéressantes. Par exemple, il ressort de l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi que, si des pays d'Asie qui sont ou étaient des économies planifiées (comme la Chine ou le Viet Nam) privilégient clairement la voie législative pour promouvoir l'emploi, cette démarche apparaît moins évidente dans les pays d'Asie ayant toujours eu une économie de marché. De même, les politiques qui tendent à faire de l'intégration à l'échelle mondiale un des pivots de la croissance et de l'emploi figurent en bonne place parmi les politiques nationales de l'emploi des pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est qui ont une économie de marché, tandis qu'elles ne font pas l'objet d'une telle attention dans d'autres régions. En Amérique latine, l'accent est généralement mis sur les politiques du marché du travail et les transferts monétaires conditionnels. Certains pays de la région (le Brésil et l'Argentine par exemple) disposent par ailleurs de solutions bien adaptées au secteur informel de l'économie, contrairement à d'autres régions qui ne prennent pas de mesures aussi complètes pour remédier à ce problème.

169. L'étude de dix documents sur des politiques nationales de l'emploi, constituant un échantillon représentatif au niveau régional, a montré que la nécessité de créer des cadres de politiques macroéconomiques axées sur l'emploi faisait largement débat dans sept cas sur dix. En revanche, les questions liées à la qualité de l'emploi suscitaient une attention moindre. Le dialogue social et le tripartisme étaient expressément mentionnés dans 30 pour cent des cas. La question des salaires et des conditions de travail était traitée dans un seul cas. Par ailleurs, des cibles précisément chiffrées en matière d'emploi sont énoncées dans 75 pour cent d'un ensemble de 41 documents sur les politiques nationales de l'emploi élaborées par des pays de diverses régions du monde en développement²⁰.

170. L'établissement des priorités – autrement dit l'importance donnée aux différents domaines d'action et moyens d'intervention ainsi que la façon de les conjuguer ou de les organiser – continue d'être la résultante de processus décisionnels souverains propres à chaque gouvernement au niveau national. Pour relever le défi qui consiste à faire de l'emploi une cible centrale et mesurable des politiques économiques, il faut qu'il y ait un engagement et une ligne d'action qui dépassent largement le mandat des ministères du travail. La cohérence et la coordination entre plusieurs ministères et institutions du marché du travail pourraient être nettement renforcées. La mise en place au niveau national de mécanismes de contrôle efficaces utilisant les chiffres de l'emploi comme des indicateurs de performance – une priorité essentielle – n'est pas encore une réalité. La cohérence des politiques au sein de la communauté internationale peut aussi largement contribuer à soutenir les initiatives prises au niveau national.

²⁰ D'après les documents sur les politiques nationales de l'emploi et les documents connexes évalués en interne par le Département des politiques de l'emploi, BIT, Genève.

171. Au cours des deux dernières périodes biennales, le Bureau a appuyé quelque 36 initiatives nationales concernant l'élaboration de politiques de l'emploi, dont la répartition régionale est indiquée dans le tableau 3.1. L'Afrique subsaharienne a bénéficié pour une grande part de l'appui fourni (14 des 37 pays concernés soit 38 pour cent du total). Le Bureau constitue actuellement une nouvelle base de données qui permettra de suivre l'élaboration des politiques nationales de l'emploi²¹. Des exemples de ce travail d'élaboration de politiques de l'emploi dans des pays connaissant des situations socio-économiques différentes, à savoir le Viet Nam, le Burkina Faso et l'Ouganda, sont donnés dans l'encadré 3.2.

Tableau 3.1. Appui fourni par le BIT pour aider les pays à élaborer des politiques nationales de l'emploi, par région, 2006-2009

Région		Pays et territoires ayant bénéficié de l'appui du BIT
Afrique	14	Burkina Faso, Cameroun, République démocratique du Congo, Egypte, Ethiopie, Gabon, Libéria, Madagascar, Niger, Nigéria, Sierra Leone, République-Unie de Tanzanie, Togo et Zimbabwe
Asie-Pacifique	6	Afghanistan, Chine, Inde, Mongolie, Pakistan et Viet Nam
Europe (y compris l'Asie centrale)	10	Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Kazakhstan, Kirghizistan, ex-République yougoslave de Macédoine, République de Moldova, Monténégro et Serbie
Amérique latine et Caraïbes	4	Argentine, Costa Rica, Nicaragua et Pérou
Etats arabes	2	Jordanie et Yémen
Total	36	

Encadré 3.2

Exemples d'activités consacrées aux politiques de l'emploi

Les politiques nationales de l'emploi sont élaborées selon des modalités propres à chaque pays. Les exemples qui suivent en donnent un aperçu rapide.

Viet Nam: Dix approches groupées pour stimuler l'emploi

En 2007, après la tenue du premier Forum sur l'emploi et le travail décent, le Viet Nam et l'OIT ont signé un mémorandum d'accord relatif à la fourniture d'une assistance technique sous la forme de services consultatifs et d'activités de renforcement des capacités en vue d'intégrer les questions relatives à l'emploi dans la Stratégie décennale de développement socio-économique (2011-2020). En novembre 2008, le BIT a appuyé l'élaboration d'un plan de travail concernant la conduite d'études de fond et de débats d'orientation dans dix domaines groupés, qui avaient été retenus en consultation avec les ministères et les partenaires sociaux. Ces domaines étaient les suivants: interaction entre emploi et croissance; secteur informel de l'économie; emploi rural; développement de l'investissement, des échanges et des entreprises; emploi et mise en valeur des ressources humaines et des compétences; systèmes d'information sur le marché du travail et l'emploi; travailleurs migrants; emploi et relations professionnelles; et emploi et protection sociale.

²¹ Une base de données a également été créée pour permettre l'analyse des questions relatives à l'emploi et au travail décent dans le cadre des SRP et pour évaluer les progrès accomplis d'une génération de SRP à l'autre. Elle est utilisée par différentes unités techniques du Bureau.

Les résultats des études de fond devraient permettre de jeter les bases de l'intégration de l'emploi dans la prochaine Stratégie de développement socio-économique (2011-2020). Dans l'ensemble, ces activités sont coordonnées par le Bureau de l'emploi qui relève du ministère du Travail, des Invalides de guerre et des Affaires sociales, mais d'autres ministères, institutions et organismes consultatifs nationaux y participent activement. Cet exemple illustre bien la contribution que peuvent apporter au processus de planification – pour autant qu'il soit engagé suffisamment tôt – des études de fond et un dialogue tripartite au niveau national, qui en l'occurrence ont aussi contribué au Programme unique des Nations Unies pour le Viet Nam.

Burkina Faso: Une politique nationale multisectorielle pour stimuler l'emploi

Le BIT a commencé de travailler en étroite collaboration avec le ministère de la Jeunesse et de l'Emploi et avec les partenaires sociaux au Burkina Faso pour élaborer une politique nationale de l'emploi et un plan d'action opérationnel (2008-2011). Il s'agissait d'instituer un cadre adapté à toutes les mesures d'intervention en matière d'emploi, et les efforts du Burkina Faso ont porté leurs fruits en mars 2008 avec l'adoption de la politique nationale de l'emploi par le Conseil des ministres. Cette politique comporte quatre objectifs stratégiques inspirés de l'Agenda global pour l'emploi: accorder une importance accrue à l'emploi dans les politiques sectorielles et les politiques macro-économiques; favoriser la création d'emplois; améliorer l'employabilité et renforcer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail.

Ouganda: Un diagnostic rapide de la crise ouvre la voie à l'élaboration de la politique nationale de l'emploi

Une évaluation rapide de l'incidence de la crise économique mondiale sur l'Ouganda a été faite avec l'appui du BIT en octobre 2009 pour le compte du gouvernement de l'Ouganda et des partenaires sociaux. Il en est ressorti que les travailleurs ougandais, en particulier les travailleurs occasionnels à faible revenu, avaient été durement touchés et que cela avait entraîné une baisse des salaires réels pénalisant en particulier les personnes les plus vulnérables. Cette constatation essentielle a été prise en considération et intégrée dans le projet, tant attendu, de politique nationale de l'emploi qui préconise l'adoption d'une législation sur le salaire minimum, des investissements pour financer le développement des compétences compte tenu des besoins du marché et l'amélioration de l'information sur le marché du travail et de son administration. Cette évaluation rapide ainsi qu'un atelier technique tripartite à l'occasion duquel un consensus s'était dégagé sur les modifications à apporter au projet de politique ont permis d'accélérer l'ensemble du processus d'élaboration de la politique nationale de l'emploi. Celle-ci devrait être examinée et approuvée par le gouvernement au début de 2010.

4. *Programmes fondamentaux de l'OIT*

172. Le Bureau répond également aux besoins et aux priorités des mandants dans le cadre de programmes fondamentaux destinés à appuyer la concrétisation du plein emploi productif et du travail décent dans certains domaines ou dans certaines catégories sociales ciblés. On passe brièvement en revue dans la présente section quatre programmes fondamentaux pour lesquels le Bureau dispose de vastes portefeuilles de coopération technique et de compétences spécialisées, à savoir: le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO); les systèmes d'information sur le marché du travail et les politiques du marché du travail; enfin, l'emploi des jeunes et la finance solidaire ²². Les interventions dans ce domaine font souvent partie intégrante de politiques nationales de l'emploi plus vastes ou sont demandées au titre des priorités définies dans des programmes par pays de promotion du travail décent.

²² On trouvera de plus amples informations dans les «notes de réflexion» correspondantes élaborées par le Secteur de l'emploi et disponibles sur demande.

4.1. Le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO)

173. Dans la plupart des pays, l'infrastructure est un secteur clé qui attire une grande part des investissements et recèle un important potentiel de création d'emplois.

174. Les stratégies fondées sur une forte intensité de main-d'œuvre et sur l'utilisation des ressources locales sont largement reconnues comme les plus aptes à toucher directement les populations pauvres des zones rurales – mais également des zones urbaines, comme on a pu le constater récemment. De nombreux pays, en particulier en Afrique, en Asie et en Amérique latine, souhaitent accorder une place plus importante à l'emploi dans leurs programmes réguliers d'investissements dans les infrastructures. Il faut toutefois compter avec d'importants obstacles, notamment le fait que les ministères responsables de la création d'emplois (les ministères du Travail ou de la Planification, par exemple) ne sont pas vraiment en mesure d'influer sur les décisions concernant la place de l'emploi dans les investissements; qui plus est, les ministères chargés de l'exécution des travaux ne maîtrisent pas pleinement la problématique de la création d'emplois.

175. La crise économique suscite depuis peu un essor important des programmes de travaux publics. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les mesures budgétaires en faveur des infrastructures sont au cœur des plans de relance; 87 pour cent des pays examinés par l'OIT pour le G20 se sont attachés à stimuler la demande de main-d'œuvre en accroissant les dépenses budgétaires consacrées aux infrastructures. On constate toutefois que 33 pour cent seulement des pays ont fait intervenir le paramètre emploi dans ces dépenses²³. Les concepteurs de ces programmes ont tenu compte de la nouvelle donne pour privilégier certains objectifs: améliorer le ciblage (femmes, jeunes, groupes défavorisés), développer les compétences et l'entrepreneuriat, améliorer le cadre régissant la création et la gestion des actifs et assurer la restauration de l'environnement.

176. Avec son Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), l'OIT a plus de trente ans d'expérience pour ce qui est d'associer l'emploi au développement des infrastructures. L'HIMO est aujourd'hui actif dans plus de quarante pays dans le monde, dont une moitié en Afrique et l'autre en Asie et en Amérique latine et Caraïbes. Avec un large éventail d'activités de coopération technique financées par des ressources extrabudgétaires, un budget de plus de 95 millions de dollars pour les projets en cours, ce programme est, par ordre d'importance, le deuxième de l'OIT.

177. Dans le cadre de ses diverses activités, l'HIMO s'attache à promouvoir l'emploi productif ainsi qu'une approche active des systèmes de sécurité sociale et des infrastructures économiques et sociales; il œuvre également à la préservation durable de l'environnement par des activités de restauration et de gestion des ressources naturelles. Utilisant des techniques fondées sur les ressources locales, il assure la mise en place d'infrastructures et de services fondamentaux, répondant ainsi à une très forte demande et permettant à une importante partie de la population d'accéder à des services essentiels – eau potable, assainissement, énergie, transports, santé, éducation, information et communications.

178. L'HIMO promeut également les stratégies de croissance de l'emploi mises en évidence dans les normes internationales du travail, en particulier la convention n° 122 et la convention n° 94 (qui traite des clauses de travail dans les contrats publics), ainsi que dans les recommandations formulées dans le cadre des discussions générales, telles que

²³ Enquête du BIT sur les mesures anticrise réalisée pour le Sommet du G20 de Pittsburgh. Voir chap. 2, tableau 2.

la résolution de 2007 relative à la promotion des entreprises durables. Ces instruments de l'OIT montrent comment les améliorations apportées aux systèmes de passation des marchés publics et à la gestion de ces systèmes peuvent aider les mandants à réaliser leurs objectifs économiques et leurs objectifs en matière d'emploi. Il arrive également que les initiatives axées sur la création d'emplois soient associées à des stratégies portant sur les systèmes de sécurité sociale, comme les programmes économiques axés sur l'emploi mis en œuvre au Kenya ou, en Inde, les systèmes nationaux de garantie de l'emploi rural.

179. Dans le cadre du suivi du Pacte mondial pour l'emploi, le Bureau fournit aux pays une assistance technique pour les aider à renforcer les composantes relatives à l'emploi et à se doter des capacités nécessaires pour assurer le développement à large échelle des programmes d'investissement à forte intensité de main-d'œuvre. Les activités actuellement menées par l'HIMO en Indonésie, en collaboration avec le ministère de la Coordination des affaires économiques, est un bon exemple des initiatives récentes. Le programme aide également les gouvernements à vérifier l'impact sur l'emploi des investissements dans les infrastructures prévus par les plans de relance mis en place pour faire face à la crise actuelle. On trouvera dans l'encadré 3.3 ci-dessous un passage en revue des activités de l'HIMO et un examen de leur impact sur les politiques.

Encadré 3.3

Les investissements à forte intensité de main-d'œuvre – Impact sur les politiques et sur l'emploi

Les emplois

Les stratégies utilisées par l'HIMO pour la réalisation de projets d'infrastructures productives, sociales et environnementales, peuvent créer jusqu'à cinq fois plus d'emplois directs que les technologies traditionnelles fondées sur le capital. L'effet multiplicateur est généralement élevé (plus de deux). En accroissant le revenu des personnes très démunies, ces stratégies contribuent efficacement à réduire la pauvreté.

La première phase du programme élargi de travaux publics mis en œuvre en Afrique du Sud, par exemple, a permis de créer 1 million d'emplois entre 2004 et 2008; l'objectif de la deuxième phase est de créer 4,5 millions d'emplois; les neuf premiers mois de mise en œuvre ont déjà permis d'en créer 500 000.

Influer sur la politique gouvernementale – L'exemple du Cameroun et du Paraguay

Sur une période relativement courte de trois ans, le gouvernement du **Cameroun** a expérimenté la création d'emplois assortis de conditions de travail décentes dans la construction d'infrastructures et a démontré l'efficacité de cette solution. Ces résultats, conjugués aux recommandations d'une évaluation d'impact sur l'emploi, ont convaincu les responsables politiques d'adopter une stratégie et un plan d'action nationaux visant à promouvoir les programmes d'investissement à forte intensité d'emploi, considérés comme un outil précieux pour la réalisation des objectifs de croissance et d'emploi mis en évidence dans la dernière stratégie de réduction de la pauvreté. Les investissements et les marchés publics sont judicieusement transformés en mécanismes d'emploi pour un développement économique et social intégré. Parmi les principaux résultats, on peut citer:

- En amont, les ministères de l'emploi et de la planification économique ainsi que l'Agence de régulation des marchés publics assurent la coordination entre les services gouvernementaux afin d'assurer une prise en compte systématique des critères relatifs à l'emploi dans les travaux de planification et de programmation réalisés par les ministères concernés, qui sont les principaux utilisateurs des investissements publics.

- ❑ Aux niveaux sectoriel et opérationnel, le programme national pour l'accès routier aux zones rurales, financé par le gouvernement, et le programme d'assainissement urbain, financé par la Banque africaine de développement, renforcent actuellement les capacités en vue de l'application à grande échelle des stratégies du programme HIMO.

Le BIT travaille avec les partenaires concernés à la mise en place du processus stratégique (renforcement des capacités, suivi et évaluation) qui permettra de renforcer la mise en œuvre dans les secteurs public et privé. Cette initiative va permettre l'ouverture de nouveaux marchés intérieurs pour les petites et moyennes entreprises durables, favoriser la création d'emplois et susciter un accroissement de la demande de biens et de services qui sera très profitable à l'économie locale.

L'exemple du **Paraguay** illustre parfaitement de quelle manière l'OIT collabore avec les mandants pour mettre les investissements publics au service de l'emploi. L'effort soutenu qui a été déployé pour inciter les décideurs nationaux à appliquer aux investissements publics une approche fondée sur une forte utilisation de main-d'œuvre s'est renforcé sous la présidence actuelle, qui a attribué une place plus importante à l'emploi dans les politiques économiques et sociales. On peut porter au crédit de cet effort soutenu les réformes institutionnelles suivantes:

- ❑ Un nouveau décret ménage aux micro, petites et moyennes entreprises un accès préférentiel aux appels d'offres publics, dans des circonstances bien définies. Les procédures administratives régissant les appels d'offres publics en faveur des petites entreprises ont été modifiées afin de permettre aux petites entreprises de soumissionner plus facilement.
- ❑ Un système d'entretien régulier du réseau routier favorise délibérément les microentreprises de manière à ce que l'investissement permette de créer un maximum d'emplois. Des travaux mineurs de réparation et d'entretien peuvent être exécutés efficacement avec un outillage simple tout en fournissant des emplois de qualité à la main-d'œuvre locale. Il en résulte que, pour un même montant de dépenses publiques, les travaux d'entretien peuvent se poursuivre plus longtemps, d'où un rendement accru de l'investissement public. Une nouvelle unité de la microentreprise récemment mise en place au sein du ministère des Travaux publics et des Communications proposera des formations aux microentreprises et devrait permettre d'importantes créations d'emplois au cours des prochaines années. Sur cette base, un nouveau système public d'investissement, introduit par le ministère des Finances, établit un ensemble de priorités pour la création d'emplois dans les investissements publics et met en place des systèmes décentralisés d'évaluation et de suivi.

4.2. Politiques actives du marché du travail et systèmes d'information sur le marché du travail

180. Les politiques actives du marché du travail sont un ensemble de mesures régulatrices qui influent sur le jeu de l'offre et de la demande de main-d'œuvre²⁴. Les politiques passives du marché du travail s'entendent généralement de celles qui prévoient la fourniture d'un revenu de remplacement. Dans le cadre de l'OCDE, les politiques actives du marché du travail ont été de plus en plus fréquemment associées à la notion «d'activation»: il s'agit d'inciter davantage les allocataires des indemnités de chômage à chercher activement un emploi ou à participer à des programmes de formation ou d'emploi. Ces dispositifs, généralement proposés par les services publics de l'emploi (mais également par des organismes privés), s'adressent essentiellement aux chômeurs et ont pour but de renforcer leur employabilité (voir chapitre 5). Le mécanisme d'activation subordonne le versement des prestations à la participation de l'intéressé à un programme de formation ou autre. Les stratégies d'activation comportent généralement

²⁴ Pour un examen plus approfondi des questions abordées dans le présent document voir S. Cazes, S. Verick et C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, document de travail du Secteur de l'emploi n° 35 (Genève, BIT, 2009).

l'élaboration d'un plan d'action individualisé, un compte rendu et un suivi réguliers des diverses initiatives du chômeur, des services d'orientation ainsi que divers programmes visant à renforcer la motivation, les compétences et l'employabilité. Dans une acception plus large, les politiques actives du marché du travail peuvent également englober les mesures destinées à maintenir les travailleurs dans leur emploi, comme les subventions salariales ou les subventions à l'emploi, les programmes de travaux publics et les mesures destinées à favoriser la création d'entreprises. Ces politiques sont en outre ciblées sur les catégories de la population les plus exposées au chômage de longue durée et au découragement, notamment les jeunes (voir à ce sujet la section suivante).

181. La baisse du niveau de revenu national tend à restreindre la portée et la variété des politiques actives du marché du travail, qui se révèlent donc tributaires de l'état des finances et des capacités du pays considéré. Il ressort de l'enquête récemment effectuée par le Bureau sur les mesures adoptées par les gouvernements pour faire face à la crise²⁵ que les dispositifs les plus fréquemment utilisés par les pays à revenu intermédiaire sont la formation, puis l'aide à la recherche d'emploi, la promotion de l'entrepreneuriat et les programmes de travaux publics.

182. Plusieurs départements du Bureau mènent – souvent conjointement – des activités sur les politiques actives du marché du travail, activités qui comportent un important travail de recherche. Des études ont notamment été réalisées sur la diversité, l'efficacité et le rôle de ces politiques²⁶ à la lumière de la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982. Un travail d'analyse a également été consacré à la question de la réglementation du travail et de son impact sur le fonctionnement de l'économie; dans cette perspective, il a été tenu compte du classement des législations nationales sur la protection de l'emploi proposé par la Société financière internationale dans son rapport annuel *Doing Business*, classement qui a été à l'origine d'une réorientation méthodologique et d'une nouvelle utilisation des classements dans les travaux directifs²⁷. Les études du Bureau sur les politiques actives du marché du travail sont des documents de référence fréquemment utilisés pour les orientations stratégiques proposées aux mandants.

183. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques du marché du travail pourront être améliorées grâce aux résultats des récentes études consacrées à ces politiques ainsi qu'à diverses innovations²⁸. Il sera ainsi possible de mieux comprendre les ajustements du marché du travail, avant et pendant la crise.

184. Les informations et les analyses relatives au marché du travail sont indispensables tant pour mettre au point des politiques de l'emploi et du travail véritablement ciblées que pour en contrôler les effets. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les données et les statistiques sur le marché du travail sont encore peu développées dans de nombreux pays, en dépit d'une demande accrue d'assistance dans ce domaine de la part des mandants, lesquels sont confrontés à la nécessité de surveiller à la fois l'incidence de la crise et celle des dispositifs mis en place pour y faire face. En matière d'emploi, on ne peut pas formuler des objectifs globaux si l'on ne dispose pas d'informations précises sur les

²⁵ Idem.

²⁶ P. Auer, P. Efendioglu et J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Genève, BIT, 2008).

²⁷ *The Doing Business indicators: Measurement issues and political implications*: www.ilo.org/empelm/pubs/lang--en/doc/Name--WCMS_113905/index.htm.

²⁸ Une étude comparative sur le fonctionnement du marché du travail du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun et du Mali est déjà en cours de réalisation. Elle permettra de formuler des recommandations sur les politiques actives du marché du travail.

changements intervenus sur le marché du travail, et de telles informations ne peuvent provenir que d'une seule source, à savoir des enquêtes, régulières et fiables, sur la population active. Or 20 pays en développement seulement pratiquent une enquête semestrielle de ce type (un seul en Afrique) et 17 pays en développement seulement disposent d'informations à jour sur le chômage ²⁹.

185. Dans les pays en développement, trois éléments permettraient de réaliser de réelles avancées: une meilleure analyse des données disponibles, une meilleure organisation des réseaux institutionnels d'utilisateurs et de producteurs de données et un appui ciblé aux mandants. En effet, si l'on excepte quelques instituts de recherche ou centres spécialisés, la plupart des pays d'Afrique, et plusieurs pays d'Asie, ne disposent ni de données véritablement fiables ni de véritables capacités analytiques.

186. Le Bureau possède une unité chargée de la collecte et de l'analyse des informations relatives au marché du travail. La collecte est assurée essentiellement par le Département de statistique qui, outre la compilation et la diffusion des statistiques provenant des Etats Membres et des mandants partout dans le monde, coordonne également l'élaboration de normes statistiques internationales et fournit aux Etats Membres une assistance technique sous la forme d'enquêtes sur le travail et auprès des établissements, de dossiers administratifs et autres sources statistiques pour leur permettre de produire des statistiques du travail de meilleure qualité. L'analyse des données relatives au marché du travail (diffusées dans le cadre de la série *Tendances mondiales de l'emploi*) est quant à elle assurée par des économistes de l'Unité des tendances de l'emploi du Département de l'analyse économique et des marchés du travail, qui relève du Secteur de l'emploi. D'autres départements du Bureau, tant au siège que sur le terrain, participent également à l'analyse des statistiques du travail.

187. D'importants efforts sont actuellement déployés en vue de la mise au point d'indicateurs du travail décent. La notion de travail décent comporte plusieurs éléments importants et de multiples facettes et se prête de ce fait à une quantification qui doit permettre d'apporter sur le marché du travail un éclairage beaucoup plus fiable que celui fourni par des mesures traditionnelles, comme les taux d'activité, d'emploi ou de chômage. A cet égard, l'OIT a accueilli une réunion technique d'experts qui a recommandé une série d'indicateurs de base couvrant les quatre piliers du travail décent, indicateurs qui ont été approuvés par la Conférence internationale des statisticiens du travail tenue à Genève en 2008. Le Département de l'intégration des politiques a ensuite élaboré, en coordination avec le Département de statistique, plusieurs profils par pays concernant le travail décent afin d'expérimenter et de promouvoir l'utilisation des indicateurs retenus, de manière à donner une idée plus précise des conditions de travail. Pour ce qui est d'une version en «modèle réduit» des indicateurs du travail décent, l'OIT est parvenue à obtenir des Nations Unies que les quatre nouveaux indicateurs adoptés en 2007 soient intégrés dans l'ODM 1 relatif à l'emploi et à la réduction de la pauvreté ³⁰.

188. Face à la crise économique, le Bureau a intensifié son travail de suivi et de diffusion des informations et des analyses relatives au marché du travail aux niveaux mondial et régional ³¹. Le Bureau continue par ailleurs d'aider les pays à mettre en place

²⁹ Département des statistiques, BIT, Genève.

³⁰ Ces indicateurs sont: le ratio emploi/population; les travailleurs pauvres; la proportion de travailleurs vulnérables; la productivité de la main-d'œuvre.

³¹ Ont été publiées en 2009, outre la série régulière des Indicateurs clés du marché du travail, une série de mises à jour trimestrielles des *Tendances mondiales de l'emploi* portant principalement sur l'impact de la crise économique sur le marché du travail. De plus, des fiches sur les pays et des statistiques mondiales sur le marché du travail peuvent être consultées sur le site Web de l'Observatoire du BIT sur la crise mondiale de l'emploi.

leur propre système d'information et d'analyse, à l'aide d'interventions ciblées – fourniture d'une assistance pour l'analyse du marché du travail ou pour la création d'outils d'analyse adaptés à tel ou tel domaine, par exemple³² – ou de stratégies plus globales comportant notamment des projets ou volets de projets spécifiques.

189. Le tableau 3.2 ci-dessous récapitule diverses activités d'assistance technique visant à aider les pays à être mieux en mesure de produire et d'utiliser des informations sur les marchés du travail.

Tableau 3.2. Pays ayant reçu une formation pour le renforcement des capacités statistiques et analytiques nécessaires pour assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation du premier objectif du Millénaire pour le développement

Région	
Afrique	Afrique du Sud, Botswana, Ethiopie, Ghana, Guyana, Libéria, Malawi, Mali, Namibie, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Togo, Zambie, Zimbabwe
Amérique latine et Caraïbes	Argentine, Brésil, Costa Rica, Equateur, Jamaïque
Etats arabes	Egypte, Liban, République arabe syrienne, Soudan
Asie et Pacifique	Cambodge, Fidji, Îles Salomon, Inde, Indonésie, Malaisie, Mongolie, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Viet Nam
Europe (y compris Asie centrale)	Azerbaïdjan, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Kazakhstan, Kirghizistan, Monténégro, Tadjikistan, Turkménistan, Turquie, Ouzbékistan

4.3. L'emploi des jeunes

190. L'emploi des jeunes est une priorité nationale dans la plupart des pays. Dans de nombreux cas, cette priorité ne se traduit pas par des plans opérationnels mettant en accord les politiques économiques et sociales essentielles et les interventions concrètes, réalisées au moyen d'investissements appropriés, notamment sur le plan des ressources humaines et financières. Bien souvent, la priorité de l'emploi des jeunes se concrétise sur le plan opérationnel par des interventions qui sont limitées sur les plans tant de la durée que de la portée (par exemple, l'approche programme). Ces interventions sont généralement axées sur des mesures destinées à agir sur l'offre. La mesure principale a trait à la formation, puis viennent les techniques de recherche d'emploi, l'orientation professionnelle et d'autres services de l'emploi. Les mesures visant à accroître la demande de main-d'œuvre consistent généralement à octroyer des aides à l'emploi en faveur des nouveaux venus sur le marché du travail, à lancer des travaux publics et des services communautaires, à promouvoir l'emploi indépendant et l'entrepreneuriat, y compris l'accès à différents services, notamment financiers.

191. Bien que la responsabilité de l'emploi des jeunes incombe habituellement à des ministères ou des organismes spécifiques, tels que les ministères de l'éducation ou de l'emploi, dans certaines régions, par exemple en Afrique, les ministères en charge des affaires de la jeunesse se voient de plus en plus souvent confier la responsabilité de l'emploi des jeunes, ce qui pourrait contribuer à une meilleure intégration de cette question dans les politiques de développement visant les jeunes. Toutefois, cela pourrait aussi créer un décalage entre les politiques en matière d'emploi des jeunes et les

³² Par exemple, l'OIT a commencé à mettre au point un outil permettant d'établir des projections de l'emploi à court terme en Ukraine; un outil similaire pourrait être introduit au Viet Nam, dans le cadre de l'aide à la promotion de l'emploi.

politiques générales de l'emploi ou les politiques économiques et sociales, si le système de gouvernance ne parvient pas à assurer une coordination entre les divers ministères en charge des politiques qui influent sur l'emploi des jeunes.

192. Dans le cadre du suivi de la résolution concernant l'emploi des jeunes, adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2005, le Bureau s'emploie actuellement à appuyer les activités relatives à l'emploi des jeunes dans plus de la moitié des programmes par pays de promotion du travail décent en cours. Bien que l'appui du Bureau à l'emploi des jeunes puisse prendre différentes formes d'un pays ou d'une région à l'autre, il se compose généralement des éléments suivants:

- ❑ collecte et analyse de données et d'informations sur les marchés de l'emploi des jeunes;
- ❑ politiques nationales et cadres institutionnels, et diffusion des bonnes pratiques;
- ❑ fourniture d'une aide technique pour intégrer la question de l'emploi des jeunes dans les cadres et politiques de développement nationaux (politiques nationales de l'emploi et/ou stratégies de développement visant les jeunes) et élaboration de plans d'action (par exemple, plans d'action nationaux en faveur de l'emploi des jeunes);
- ❑ conseils et assistance technique pour l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes nationaux pour l'emploi des jeunes;
- ❑ mobilisation, sensibilisation et partage des connaissances pour promouvoir le travail décent en faveur des jeunes par le biais du dialogue tripartite aux niveaux des pays et des régions.

193. Le dispositif de programmation conjointe récemment mis en application au sein des Nations Unies dans le domaine de l'emploi des jeunes a permis au BIT de rationaliser son programme de coopération technique sur l'emploi des jeunes dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Les crédits alloués à l'emploi des jeunes et à la migration provenant du Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, qui est parrainé par le gouvernement de l'Espagne, ont permis à 12 organisations du système des Nations Unies ainsi qu'à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) d'orienter leur action vers des stratégies davantage intégrées et complémentaires qui rendent opérationnelles les priorités nationales en faveur de l'emploi des jeunes au sein du concept global de travail décent. L'OIT est à l'origine de cette initiative, qui s'est concrétisée par des programmes communs entre organismes des Nations Unies, actuellement mis en œuvre par 14 équipes de pays des Nations Unies. Le BIT est à la tête de neuf de ces projets, qui représentent quelque 18 millions de dollars des Etats-Unis sur un total de 73 millions alloués à ce créneau. La portée de ces programmes couvre les quatre piliers de l'Agenda du travail décent, notamment droits des travailleurs, initiatives intégrées en faveur de l'emploi des jeunes, conditions de travail, politiques relatives aux migrations de la main-d'œuvre et protection des travailleurs migrants.

194. Une évaluation indépendante de la stratégie de l'Organisation sur l'emploi des jeunes au cours de la période allant de 2006 à 2008 a été effectuée en 2009 et ses conclusions examinées à la session du Conseil d'administration de novembre 2009. Il ressort de cette évaluation que la stratégie et les initiatives du BIT en faveur de l'emploi des jeunes concordent avec les besoins des jeunes dans ce domaine, les programmes

d'action nationaux pour le travail décent et les priorités des mandants de l'OIT ³³. L'évaluation a aussi préconisé au Bureau d'appuyer les stratégies intégrées de l'emploi des jeunes au niveau national et de renforcer la coordination et la synergie en la matière entre les différents départements et programmes.

4.4. Finance sociale

195. La finance sociale ou «finance solidaire» est devenue une composante essentielle des stratégies de lutte contre la pauvreté et des politiques de promotion de l'emploi dans de nombreux pays. Les politiques visant à promouvoir la finance sociale s'attaquent aux défis que doivent relever les services financiers sur les plans de la transparence, la protection, la proximité, l'accessibilité financière et l'accès aux services en ce qui concerne les segments du marché médiocrement desservis.

196. Le programme de finance solidaire de l'OIT est essentiellement axé sur les questions des secteurs financiers nationaux, telles que la libéralisation financière et son incidence sur les pauvres; les stratégies financières qui sont commercialement viables mais qui permettent également de lutter contre la pauvreté, par exemple, la microfinance, ou de canaliser les ressources vers les sociétés qui respectent les normes internationales du travail; ou encore l'investissement socialement responsable. Les innovations en matière de finance qui engendrent des gains socio-économiques en faveur des travailleurs pauvres sont un des objectifs des travaux en cours. Le programme de finance solidaire s'efforce de démontrer l'impact de l'évolution des services financiers sur le travail décent et l'emploi, dans le cadre de deux initiatives axées sur la recherche: «le microfinancement au service du travail décent» et «le fonds pour l'innovation dans la microassurance». La première initiative est un partenariat avec 20 organismes de microfinance qui appuient 2,1 millions de ménages pauvres et disposent d'un portefeuille de prêts d'un total de 1,6 milliard de dollars E.-U. La seconde initiative offre des primes à l'innovation aux organismes qui s'efforcent d'adapter la microassurance aux besoins des ménages pauvres. A ce jour, 82 organismes ont bénéficié de ces primes à l'innovation, pour un montant total de 11,7 millions de dollars E.-U.

197. Le résultat des activités du Bureau dans ces domaines peut se mesurer à l'impact qu'elles ont eu sur les organismes avec lesquels celui-ci a travaillé, à savoir, par exemple, si ces activités ont amené des changements en termes d'actions, d'analyses et de politiques. Par exemple, la loi constitutive du premier cadre réglementaire de la microfinance dans le monde a été adoptée par la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest sur la base des recommandations du Bureau. Elle a servi de modèle à plusieurs autres banques centrales pour la réglementation des institutions financières des Membres. Le programme EDEN, lancé par le gouvernement de la France afin d'aider les chômeurs à créer leur propre entreprise au moyen de prêts non soumis à garantie, est un autre bon exemple. Ce programme utilise les critères d'admissibilité des intermédiaires publics et privés qui ont été conçus et élaborés par le Bureau. La Banque de réserve de l'Inde a décidé de relever le plafond des prêts accordés sans garantie, notamment aux femmes, sur les conseils du BIT. En Asie du Sud-Est, plus de 30 000 familles, victimes potentielles du travail des enfants et de la traite des êtres humains, sont devenues moins vulnérables grâce aux services financiers et à l'apprentissage des notions financières élémentaires dont elles ont pu bénéficier dans le cadre d'une initiative conjointe du Bureau.

³³ BIT: *Evaluation indépendante de la stratégie de l'OIT visant à accroître la capacité des Etats Membres d'élaborer des politiques et des programmes axés sur l'emploi des jeunes*, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/PFA/13/3.

5. *Gouvernance et examen*

198. A l'occasion de l'évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi et du suivi de la Déclaration sur la justice sociale, il est apparu nécessaire de renforcer les mécanismes de gouvernance et d'examen des politiques de l'emploi. Le chapitre 1 fait brièvement le point des deux mécanismes existants, à savoir le mécanisme de contrôle des normes internationales du travail, dont font partie les études d'ensemble; et la Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration (Commission ESP) qui examine les questions importantes liées aux activités du Bureau sur les secteurs de l'emploi et de la protection sociale et donne des orientations sur la façon dont l'Organisation peut contribuer plus efficacement à la réalisation des objectifs concernant ces deux secteurs.

199. Le premier mécanisme prévoit un examen de la conformité de la législation des pays aux normes internationales relatives à l'emploi, sur la base des rapports qu'ils soumettent. S'il est une source précieuse d'informations, ce dispositif n'offre pas une étude complète et interdisciplinaire des politiques économiques, qui sont essentielles à la réalisation de l'objectif transectoriel de l'emploi, ni ne rend totalement compte des mesures prises par les acteurs autres que les ministères du travail. Identifier et évaluer les bonnes pratiques constituent une tâche difficile.

200. En ce qui concerne la Commission ESP, elle invite depuis 2007 deux pays par an à lui présenter des exposés, sur la base d'un questionnaire court qui vise à les aider à préparer ces exposés et à faire en sorte qu'il y ait une certaine uniformité des exposés d'un pays à l'autre. Si l'examen des monographies analytiques est riche d'enseignements, ce processus d'examen présente des lacunes inhérentes, à savoir seuls deux pays par an présentent leur politique de l'emploi à la Commission ESP; et on a peu d'éléments de référence permettant de faire une analyse critique.

201. Le processus de Bucarest, autre processus novateur, a été lancé en 2003 pour élaborer des politiques de l'emploi dans les pays de l'Europe du Sud-Est. Le Bureau, en partenariat avec le Conseil de l'Europe et en coopération avec la Commission européenne, a fourni des orientations stratégiques et un appui technique pour encourager la coopération régionale et la mise en place d'un mécanisme d'examen collégial des politiques de l'emploi. Grâce aux examens par pays de la politique de l'emploi (CRED), les politiques de l'emploi de chaque pays ont été analysées et des recommandations ont été faites pour les améliorer. Les rapports, dont le cadre a été défini lors de conférences ministérielles et qui ont été examinés par un comité permanent de haut niveau composé de directeurs de l'emploi relevant de ministères du travail et de directeurs généraux des services publics de l'emploi, ont dans chaque pays été soumis à examen dans le cadre de séminaires tripartites nationaux. L'examen collégial des politiques nationales de l'emploi a été mené dans tous les pays participants, avec l'appui du BIT, qui a organisé des ateliers de formation. Les examens étant achevés, le BIT aide maintenant les pays à mettre en œuvre les recommandations. Le succès de cette procédure d'examen collégial est riche d'enseignements, et celle-ci pourrait être appliquée dans d'autres régions.

202. D'autres institutions internationales ont des modèles différents d'examen systématique des politiques prévus dans leur mandat de base, notamment le mécanisme d'examen des politiques commerciales, pour l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et les examens des politiques macroéconomiques et financières au titre de l'article IV, pour le Fonds monétaire international (FMI). L'OCDE et l'Union européenne (UE) ont leur propre système d'examen collégial, régi par les lignes directrices de la Stratégie pour l'emploi et de la Stratégie européenne pour l'emploi,

respectivement (voir encadré 3.1). Il n'existe aucun mécanisme de cette nature dans les Etats Membres de l'OIT à faible revenu ou à revenu intermédiaire.

203. Le renforcement de la gouvernance et des mécanismes d'examen des politiques de l'emploi dans le cadre de l'OIT pourrait être une stratégie à envisager pour l'avenir. L'élaboration de directives appropriées à l'intention des pays à différents niveaux de développement contribuerait à renforcer le mécanisme d'examen. Ces directives, qui viseraient en particulier les pays en développement à faible revenu ou à revenu intermédiaire, seraient fondées sur les instruments et les stratégies de l'OIT et s'inspireraient de l'examen des bonnes pratiques, et seraient associées à un processus d'examen collégial des politiques de l'emploi, si possible dans le cadre de la Commission ESP. Les directives ainsi qu'une procédure d'examen renforcé de ces directives permettraient d'améliorer les connaissances des Etats Membres et des partenaires sociaux de ces pays et feraient office d'orientations en matière d'élaboration des politiques ³⁴.

Evaluation de l'impact

204. Une étude de l'ampleur de l'impact des activités du BIT sur l'emploi a été menée dans le cadre de la préparation du présent rapport. D'un point de vue général, si les projets et les programmes ont été l'objet d'évaluations régulières, dont les résultats sont brièvement présentés à l'annexe III, il n'en a pas été de même pour l'impact des activités du Bureau sur l'élaboration des politiques.

205. L'évaluation thématique de la participation du BIT aux documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) est considérée comme une étude de référence à cet égard. L'évaluation a porté sur le degré d'intégration de l'Agenda du travail décent dans les DSRP de cinq pays ³⁵ ainsi que sur le degré d'engagement des mandants et de l'OIT dans le processus, et de l'impact que cela a eu en l'espèce.

206. Par exemple, un des impacts observable est que l'emploi est de plus en plus souvent pris en compte dans les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) de deuxième génération, ce qui traduit le changement d'état d'esprit des organismes gouvernementaux et partenaires multilatéraux associés à ce processus, autres que les mandants de l'OIT.

207. La figure 3.4 montre ce changement d'orientation. L'emploi est de plus en plus considéré comme un objectif transectoriel auquel on accorde davantage d'importance. On accorde aussi une plus grande attention aux questions de l'emploi des jeunes et de l'équité entre hommes et femmes. Toutefois, l'évaluation a montré que, bien que les mandants aient davantage participé au processus d'élaboration et n'aient pas uniquement été consultés, leur participation a diminué aux stades de la mise en œuvre et du suivi. En outre, l'emploi et les questions macroéconomiques sont encore trop peu souvent mis en corrélation ³⁶. L'évaluation constate en outre la bonne utilisation des ressources du budget ordinaire ainsi que des ressources extrabudgétaires fournies au Bureau par divers

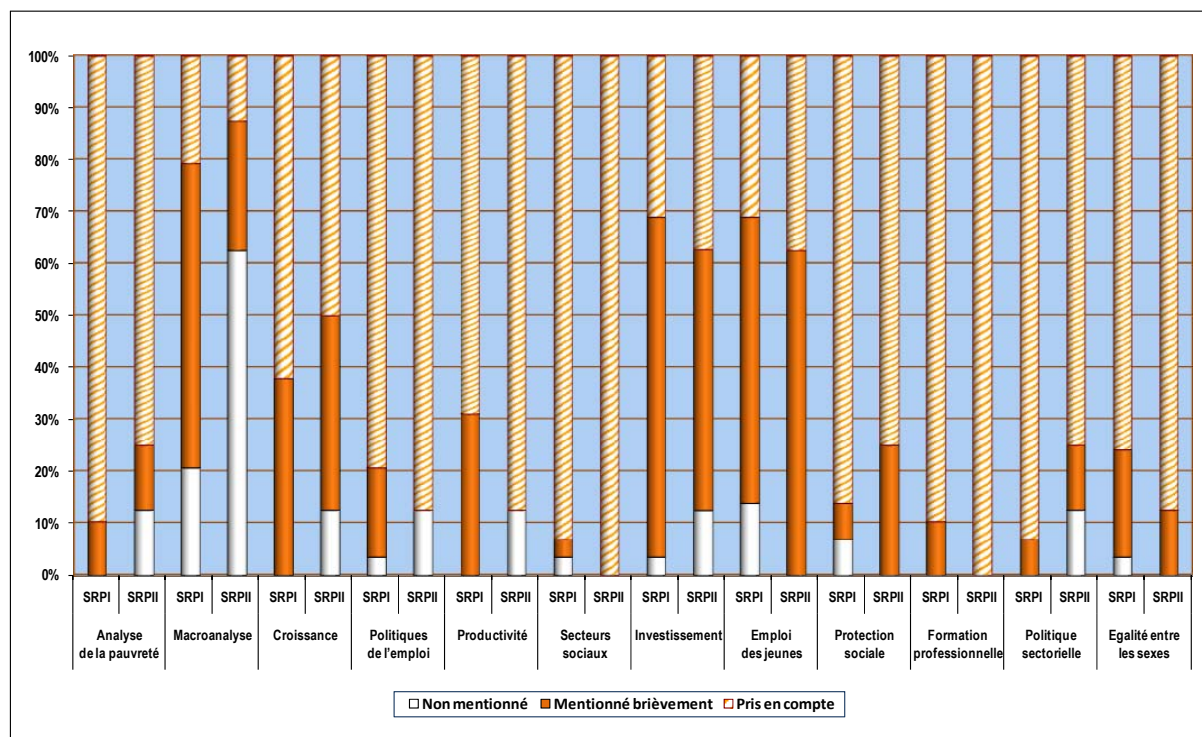
³⁴ Cette initiative a été proposée à la Commission ESP dans: BIT: *Aperçu de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi*, Conseil d'administration, 300^e session, Genève, nov. 2007, document GB.300/ESP/2.

³⁵ Ghana, Indonésie, Mali, Népal, République-Unie de Tanzanie.

³⁶ BIT: *L'Agenda du travail décent dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP): évolution récente*, Conseil d'administration, 300^e session, Genève, nov. 2007, document GB.300/ESP/3.

donateurs ³⁷ pour mettre en place cette bonne gouvernance et l'examen collégial des politiques de l'emploi ³⁸.

Figure 3.4. Première et deuxième générations de stratégies de réduction de la pauvreté: teneur et emploi



Source: BIT, EMP/POLICY-CEPOL, base de données sur les politiques nationales de l'emploi et les stratégies de réduction de la pauvreté, 2009.

Moyens d'action et priorités futures

208. Le Bureau soutient les efforts des mandants pour promouvoir le plein emploi productif et le travail décent pour tous en mettant en œuvre divers moyens d'action. Les **services consultatifs** constituent un élément clé de cette stratégie. L'expérience acquise au fil des années a montré qu'une seule mission multidisciplinaire consultative ne peut suffire à appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de mesures et à faciliter le dialogue tripartite. Pour être efficace, le soutien du Bureau doit correspondre à un engagement permanent et à plus long terme. Actuellement, la capacité du BIT consiste en une dizaine de spécialistes de l'emploi sur le terrain, répartis dans les régions, et une dizaine d'analystes des politiques nationales de l'emploi, qui sont au siège. Voilà qui est clairement insuffisant pour faire face en temps opportun à la diversité et la complexité des demandes (voir annexe II pour la répartition des ressources humaines s'attachant à promouvoir l'objectif de l'emploi).

209. Les **travaux de recherche** ont porté principalement sur le lien qui existe entre croissance, emploi et réduction de la pauvreté, ainsi que sur les études par secteur et les

³⁷ Le financement extrabudgétaire fourni au BIT par le ministère (britannique) du Développement international (DFID) et l'Office danois du développement international (DANIDA) au début de ces activités dans ce domaine ont permis l'extension des applications nationales et des initiatives de renforcement des capacités.

³⁸ Le Département de la politique de l'emploi entreprend actuellement une nouvelle série d'études approfondies d'un échantillon de dispositifs d'élaboration de la politique de l'emploi dans 20 pays représentant toutes les régions afin d'en tirer des enseignements et d'évaluer les stratégies.

analyses par pays de l'emploi et des marchés du travail. Il faut accroître la somme des connaissances, les mettre à jour et les réorienter vers les nouveaux défis en matière d'emploi auxquels sont confrontés les mandants dans une économie mondiale en mutation rapide. Un programme de recherche a été mis en place dans le cadre du plan de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi. Le Secteur de l'emploi, en coordination avec le Secteur de la protection sociale, a passé en revue les projets de recherche en cours et les lacunes dans les connaissances qui affectent chaque élément clé de l'Agenda global pour l'emploi. Cet examen a permis d'identifier les domaines dans lesquels le Bureau devrait s'efforcer de renforcer ses travaux de recherche et s'affirmer en tant que centre d'excellence dans le domaine de l'emploi. De nouvelles procédures d'assurance-qualité ont également été introduites conformément aux procédures établies à l'échelle du Bureau dans le cadre de la Commission de la recherche et des publications nouvellement créée.

210. Le Bureau a aussi lancé de nouvelles initiatives pour sensibiliser davantage les partenaires sociaux au fait qu'une marge de manœuvre budgétaire et politique insuffisante fait obstacle à la création d'emplois et pour identifier des options pragmatiques permettant d'accroître cette marge. Parmi les questions étudiées figurent la nécessité de renouveler l'engagement d'assurer une mobilisation des ressources nationales, notamment dans les pays en développement où les charges fiscales sont peu élevées et qui n'utilisent pas suffisamment les ressources existantes, et la mise en place d'arrangements institutionnels pour améliorer l'accès à un financement externe assorti de conditions peu contraignantes, susceptible d'être déployé rapidement en temps de crise ou à la suite de chocs extérieurs³⁹. La recherche sur les politiques macroéconomiques et sur le ciblage des variables «réelles» (emploi et production) permet de préciser la manière dont la notion de «ciblage réel» pourrait être formellement incorporée dans les mandats et les indicateurs clés de performance des autorités monétaires, des ministères des Finances et des ministères de la Planification nationale⁴⁰.

211. Il est tout à fait justifié d'investir davantage de ressources dans l'édification d'une nouvelle base de connaissances interne et de lancer à cet effet une nouvelle recherche de fond sur les causes des résultats médiocres obtenus sur le plan de l'emploi dans de nombreux pays en développement en dépit d'une croissance relativement satisfaisante du produit intérieur brut (PIB), et sur les mesures susceptibles d'engendrer une croissance inclusive et riche en emplois. Le nouvel environnement de sortie de crise illustre la nécessité d'intensifier les travaux analytiques du BIT et de les axer plus précisément sur des cadres macroéconomiques et des stratégies sectorielles plus propices à la concrétisation des objectifs du plein emploi productif. Le programme de recherche devrait notamment être centré sur des stratégies de rééquilibrage qui pourraient favoriser la demande intérieure et la croissance axée sur les revenus. De même, l'investissement dans la recherche sur les synergies entre les objectifs du travail décent, comme le préconise la Déclaration sur la justice sociale, et sur les interactions entre la protection sociale et l'emploi, la politique salariale et l'emploi, les migrations de main-d'œuvre et l'emploi présente un fort potentiel. Il faudrait aussi envisager de renforcer la création de réseaux avec les universitaires et les analystes⁴¹. Il est essentiel de renouveler et de

³⁹ I. Islam, *op. cit.*

⁴⁰ Voir G. Epstein (2009): *Rethinking monetary and financial policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction*, document de travail sur l'emploi n° 37 (Genève, BIT, 2009).

⁴¹ Conformément à la nouvelle stratégie en matière de connaissances du BIT. Voir BIT: *Stratégies axées sur les résultats en 2010-2015: stratégie en matière de connaissances – renforcer la capacité de concrétiser le travail*

consolider le programme de recherche afin de fournir de bons services consultatifs aux mandants et de coordonner les politiques avec celles des institutions financières internationales.

212. Les **outils**, les manuels et les directives sont autant de moyens importants de diffuser de manière efficace et accessible les connaissances, les données d'expérience et les bonnes pratiques. Le tableau 3.3 présente certains des outils essentiels mis au point et largement utilisés à l'appui des politiques de l'emploi, ainsi que ceux qui sont renouvelés et testés à titre expérimental. Ces outils s'inscrivent dans trois catégories: les outils de diagnostic qui offrent des perspectives et des cadres analytiques permettant d'analyser des situations et d'évaluer les contraintes et les opportunités; les outils pour le renforcement des capacités et l'élaboration des politiques qui facilitent les activités de sensibilisation et offrent des directives pratiques pour la mise en œuvre des politiques et des programmes; enfin, les outils d'évaluation de l'impact qui viennent à l'appui du suivi et de l'évaluation de l'impact des politiques et programmes.

Tableau 3.3. Outils pour l'élaboration des politiques de l'emploi: exemples choisis
(cadres analytiques, manuels, notes de synthèse, méthodologies)

Outils de diagnostic	
☐	Cadre analytique pour l'examen d'ensemble de la politique de l'emploi (fondé sur l'Agenda global pour l'emploi)
☐	Etude sur la transition de l'école à la vie active
☐	Stratégies sectorielles visant l'amélioration du potentiel en matière d'emploi (<i>en cours d'élaboration</i>)
☐	Guide sur l'évaluation rapide des effets de la crise sur l'emploi à l'échelon national
☐	Objectifs en matière d'emploi et contraintes pesant sur la croissance de l'emploi (<i>en cours d'élaboration</i>)
☐	Evaluation de la marge de manœuvre budgétaire aux fins de la politique de l'emploi (<i>en cours d'élaboration</i>)
Outils pour le renforcement des capacités et l'élaboration des politiques	
☐	Travail décent et stratégies pour la réduction de la pauvreté – Manuel de référence
☐	Plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes
☐	Le travail décent et l'économie informelle: Faciliter la transition vers l'économie formelle
☐	Politiques de l'emploi et des marchés du travail
☐	Egalité entre hommes et femmes, pauvreté et emploi
☐	Directives sur les questions d'égalité entre hommes et femmes dans les politiques de l'emploi
☐	Politiques de création d'emplois en zone urbaine (<i>en cours d'élaboration</i>)
☐	Guide des programmes publics d'emploi (<i>en cours d'élaboration</i>)
☐	Assurer l'égalité des chances en matière d'emploi pour les personnes handicapées
☐	Le travail décent et les personnes handicapées
Outils pour le suivi et l'évaluation de l'impact	
☐	Guide des nouveaux indicateurs de l'emploi de l'OMD 1
☐	Evaluation de l'impact sur l'emploi des investissements dans l'infrastructure
☐	Examens des dépenses publiques et résultats en matière d'emploi (<i>en cours d'élaboration</i>)

décent et le Pacte mondial pour l'emploi, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/PFA/12/3.

213. Le tableau 3.4 décrit le portefeuille des projets de **coopération technique** financés par des ressources extrabudgétaires pour les programmes s'inscrivant dans l'objectif stratégique de l'emploi, qui représentait un montant de près de 332 millions de dollars des Etats-Unis en février 2010.

214. A en juger par les besoins exprimés par les mandants, il conviendrait d'obtenir des crédits supplémentaires pour financer l'élaboration de la politique de l'emploi et le dialogue sur cette politique et de renforcer en permanence et de manière systématique les capacités des mandants de l'OIT, afin qu'ils puissent attirer l'attention sur le caractère central de l'emploi dans les politiques économiques et sociales. Ce domaine a été relativement négligé à l'heure de mobiliser les ressources extrabudgétaires. Par ailleurs, l'emploi des jeunes étant une priorité très élevée dans toutes les régions, c'est là un autre domaine où les efforts en matière de mobilisation des ressources devraient être intensifiés.

Tableau 3.4. Coopération technique financée par des ressources extrabudgétaires: budget par thème relatif à l'emploi *

Thèmes relatifs à l'emploi	Budget total en février 2010 (en dollars E.-U.)
Politique de l'emploi	18 021 215
Développement des compétences et employabilité	48 115 242
Développement des entreprises	93 968 346
Investissement à forte intensité d'emploi	84 599 097
Réponse à la crise et reconstruction	30 746 050
Finance sociale	19 754 525
Commerce et emploi	3 397 590
Emploi des jeunes et autres projets intégrés relatifs à l'emploi	32 913 172
Total	331 515 237

* Montants disponibles en février 2010, sans compter les fonds provenant du Compte supplémentaire du budget ordinaire. Les projets ciblant l'emploi des jeunes et le commerce et l'emploi ont été présentés séparément pour mieux refléter leur objectif fondamental.

215. Les **activités de renforcement des capacités des mandants de l'OIT** sont exécutées de diverses manières au niveau national, et permettent aux gouvernements d'élaborer des politiques nationales de l'emploi ou des stratégies et programmes spécifiques à chaque secteur ou chaque thème et aux partenaires sociaux d'influer sur le processus d'élaboration des politiques et d'y participer de manière efficace. Par ailleurs, ces activités éclairent et facilitent le dialogue tripartite, notamment au Centre international de formation de Turin (Centre de Turin). Le tableau 3.5 fournit quelques exemples récents. Vu l'absence d'un cours régulier et actualisé sur les nouvelles approches, une initiative conjointe a été lancée par le Secteur de l'emploi et le Centre de Turin.

Tableau 3.5. Renforcement de la capacité des mandants: quelques exemples

Thème	Brève description
Intégrer les questions d'emploi et de travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans les cadres nationaux de développement	Une série de séminaires organisés régulièrement à Turin depuis 2002 sont axés sur les politiques de l'emploi et du marché du travail dans les pays en développement à revenu faible ou intermédiaire. Un séminaire organisé en 2008 à l'intention de participants d'Afrique francophone et délivré conjointement par l'OIT et la Banque mondiale a examiné la cohérence des mesures de soutien et des services consultatifs. Outre les capacités des mandants, ces séminaires visent à renforcer la capacité du personnel du BIT, sur le terrain et au siège, de promouvoir le travail décent et l'emploi dans les processus nationaux de planification du développement.
L'économie du travail en faveur du développement	Un cours d'une semaine élaboré en collaboration avec le Centre de Turin et dispensé en collaboration avec la Banque mondiale et l'OCDE. L'objectif à long terme est d'améliorer la capacité de décideurs de haut niveau de pays à revenu faible ou intermédiaire à adopter des politiques de l'emploi et du marché du travail efficaces.
Finance sociale	Renforcement des capacités de certaines organisations d'employeurs et de travailleurs concernant une série de thèmes tels que la formalisation grâce à l'accès au crédit; la législation sur les garanties et les politiques des banques de réserve; une étude de faisabilité des assurances volontaires fondées sur l'entreprise; les fonds de garantie pour les travailleurs licenciés; les accords de négociation collective; et l'accès au crédit.

216. **Le renforcement et l'extension des partenariats** sont essentiels à la promotion et à la construction de nouvelles alliances afin de doter les Etats Membres des moyens nécessaires pour orienter les travaux de redressement après la crise en mettant véritablement l'accent sur l'emploi. Le tableau 3.6 donne certains exemples de partenariats récents et actifs.

Tableau 3.6. Quelques exemples de partenariats et d'alliances

Domaine	Partenariats et alliances
Examen des politiques nationales pour l'emploi des pays de l'Europe du Sud-Est et de la République de Moldova	Initiative de l'OIT et du Conseil de l'Europe soutenue par le gouvernement belge
Conception et exécution du programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO)	Confédération des associations internationales d'entrepreneurs (CICA), Internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (IBB), Banque mondiale, Banque asiatique de développement (BasD), Banque africaine de développement, Banque interaméricaine de développement, Union européenne et autres principaux donateurs bilatéraux
Conception et exécution des programmes en matière de financement solidaire	Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, principales universités européennes et canadiennes, Institut international des caisses d'épargne (IICE), Association européenne du cautionnement mutuel, 22 institutions de microfinancement et de microassurance
Emploi des jeunes	Réseau pour l'emploi des jeunes (YEN) comprenant l'OIT, les institutions des Nations Unies et la Banque mondiale

Domaine	Partenariats et alliances
Croissance, réduction de la pauvreté et politiques de l'emploi	Programme OIT/Unité d'action: l'OIT joue un rôle dirigeant dans le cadre du programme unique des Nations Unies concernant le programme conjoint pour la croissance et la réduction de la pauvreté en République-Unie de Tanzanie. L'OIT représente d'autres institutions dans ce domaine, ainsi que l'ONU au sein du forum gouvernemental élargi qui agit dans le cadre national de développement appelé processus MKUKUTA. Ce partenariat international est régi par le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) Collaboration avec la BasD, le ministère du Développement international du Royaume-Uni concernant un diagnostic des contraintes de croissance au Népal
Etudes diagnostiques sur la croissance visant à identifier les «contraintes obligatoires» de la création d'emplois	Entreprises en collaboration avec la BasD et la Banque islamique de développement concernant l'Indonésie et avec la BasD concernant le Népal

Réponse à la crise

Evaluations rapides d'impact

217. Le Bureau a redoublé d'efforts pour promouvoir l'emploi productif et le travail décent au niveau national à la lumière de la crise économique et financière mondiale. L'une des activités entreprises a été l'élaboration d'évaluations rapides d'impact. Une équipe constituée à l'échelle du Bureau a rédigé à l'intention des mandants et des bureaux extérieurs un document sur l'évaluation rapide de l'impact de la crise sur l'emploi au niveau national. Cet outil était vivement demandé par les pays et il est beaucoup utilisé car il offre un cadre à la fois stratégique et souple permettant d'évaluer l'impact du Pacte mondial pour l'emploi et d'intensifier le dialogue à ce sujet.

218. Des évaluations rapides sur l'impact de la crise ont été menées à bien au Bangladesh, au Cambodge, en Chine, en Inde, en Indonésie, au Libéria, en Ouganda, au Pakistan, aux Philippines et au Viet Nam. Ces évaluations ont permis d'intensifier le dialogue entre les décideurs, les travailleurs et les employeurs, qui ont pu ainsi définir conjointement des réponses et des ajustements à tous les niveaux – du niveau macroéconomique à ceux de l'entreprise et de la main-d'œuvre. Par exemple, au Libéria, l'évaluation rapide a encouragé la tenue de discussions entre les mandants et d'un débat ministériel sur le rééquilibrage de la stratégie nationale de développement. L'un des éléments de cette stratégie visait à accroître la demande et la production du riz d'origine nationale afin de réduire les dépenses en devises liées à l'importation de riz, tout en donnant un nouveau souffle à la création d'emplois, en améliorant la sécurité alimentaire et en réduisant la pauvreté. En Ouganda, l'évaluation a permis d'ouvrir et de faire avancer le débat sur le salaire minimum et sur la nécessité d'étendre rapidement les mesures de protection sociale aux femmes rurales les plus vulnérables. Les évaluations rapides ont aussi accéléré la finalisation et l'approbation de politiques nationales pour l'emploi, principal instrument national servant à hiérarchiser les moyens d'action disponibles pour développer l'emploi productif.

Inventaire des réponses nationales

219. Le Sommet du G20 à Londres en avril 2009 a invité le BIT, en collaboration avec d'autres organisations compétentes, à évaluer les mesures prises en matière d'emploi et de protection sociale ainsi que celles qui seront nécessaires à l'action future. Le Directeur général du BIT a ensuite été invité au Sommet des dirigeants du G20 à

Pittsburgh en septembre 2009 et il y a présenté deux documents ⁴². Ces documents recensent les mesures prises entre le milieu de l'année 2008 et le 30 juillet 2009 dans 54 pays, de toutes les régions et catégories de revenus, et 32 mesures spécifiques regroupées sous la rubrique du Pacte mondial pour l'emploi (voir résumé au chapitre 2).

220. La Banque mondiale et l'OIT sont convenues de collaborer en matière de recherche et d'évaluation des politiques de réponse à la crise. Selon cet accord, l'inventaire des politiques de réponse à la crise sera mis à jour et complété. Cette tâche sera menée à bien par le BIT, dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi. Le BIT sera chargé de mettre à jour la base de données pour les 54 pays initiaux et d'y ajouter un certain nombre de pays, et la Banque mondiale fournira à la base de données des profils résultant principalement de ses travaux en Europe de l'Est.

221. L'inventaire élargi constituera pour les décideurs et les mandats un puissant dispositif indiquant la façon de donner effet au Pacte mondial pour l'emploi. Ce dispositif sera également utilisé et diffusé par le biais de la formation et de conseils stratégiques dispensés par la Banque mondiale et par le BIT.

Réunions régionales

222. Depuis le troisième trimestre de 2008 notamment, les réunions régionales de l'OIT sont centrées sur le soutien aux mandants dans leur réponse à la crise. Ces travaux, qui ont fait l'objet d'un rapport très détaillé au Conseil d'administration en novembre 2009 ⁴³, ont été poursuivis et renforcés. C'est ainsi que le premier Colloque africain sur le travail décent (Ouagadougou, 1^{er}-2 décembre 2009), convoqué à l'invitation de Son Excellence M. Blaise Compaoré, Président du Burkina Faso, a tenté de rendre le Pacte mondial pour l'emploi opérationnel en Afrique. Le colloque a fourni aux travailleurs, aux employeurs et aux gouvernements la possibilité de dialoguer pour assurer une reprise efficace suite à la crise économique et financière mondiale. A la fin du colloque, la Feuille de route pour la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi en Afrique a été adoptée. Autre exemple: la réunion des ministres du travail et des partenaires sociaux des pays insulaires du Pacifique qui, en février 2010, se sont mis d'accord pour soutenir une reprise axée sur la création d'emplois en faisant la promotion du travail décent dans la région du Pacifique grâce à l'adoption de la Déclaration de Port Vila sur le travail décent et son Plan d'action du Pacifique pour le travail décent. Les participants ont en outre affirmé leur volonté d'appliquer le Pacte mondial pour l'emploi dans leur région.

Application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi

223. A la faveur de ces réunions et de ces initiatives régionales, le Bureau a reçu de ses mandants des demandes de soutien concernant les mesures qu'ils pourraient prendre pour faire face à la crise. Le soutien du Bureau s'est donc articulé autour de mesures spécifiques liées à la crise et il a porté sur tous les domaines de l'Agenda du travail décent, à savoir l'emploi, la protection sociale, les normes du travail et le dialogue social. Ces travaux ont été intégrés dans le programme et budget (2010-11).

⁴² BIT: *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi: de la réponse à la crise à la reprise et à la croissance durable*, communication du Directeur général du BIT aux dirigeants des pays du G20; *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi: Etude des mesures pour l'emploi et la protection sociale prises par les pays en réponse à la crise économique mondiale*, rapport du BIT au Sommet des dirigeants du G20, Sommet de Pittsburgh, 24-25 sept. 2009 (Genève, 2009).

⁴³ BIT: *Suite à donner au débat et aux décisions de la Conférence sur la crise économique et de l'emploi: stratégie pour donner effet au Pacte mondial pour l'emploi*, Conseil d'administration, 306^e session, nov. 2009, document GB.306/3/1.

224. L'impact de la crise s'étant aggravé, certains Etats Membres ont demandé l'appui du Bureau pour mettre au point un ensemble intégré de mesures, fondées sur le portefeuille des mesures prescrites dans le Pacte mondial pour l'emploi. Pour répondre à ces demandes croissantes, le Directeur général du BIT a mis en place, en novembre 2009, des dispositions spéciales adoptées par le Bureau et il a identifié cinq missions particulières pour aider les mandants à donner effet au Pacte mondial pour l'emploi ⁴⁴.

225. La première de ces missions particulières vise spécifiquement à «assurer un appui technique rationnel et intégré aux réponses opérationnelles des mandants dans les pays qui souhaitent appliquer les mesures préconisées dans le Pacte mondial pour l'emploi». A travers cette mission, le Bureau a mis au point et appliqué une approche et un processus souples, qui sont fondés sur le dialogue social tripartite, l'engagement et le renforcement des capacités, qui comprennent un examen intégré des réponses nationales à la crise et des mesures de redressement conçues dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi et qui se concrétisent par une feuille de route établissant des priorités pour les nouvelles réponses nationales et l'appui supplémentaire que le Bureau aurait à offrir. Dans certains cas, ce travail a permis de développer un «pacte national pour l'emploi» ou un instrument similaire et de mobiliser des partenariats avec d'autres organisations multilatérales.

226. Au moment de la préparation de ce rapport, un appui était apporté aux pays qui s'étaient engagés à assurer une application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi, notamment l'Afrique du Sud, la Bulgarie, El Salvador, l'Indonésie et la Jordanie; des projets sont en cours pour étendre ces travaux à d'autres pays qui demandent le même type d'assistance.

Des objectifs indissociables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement

227. La Déclaration sur la justice sociale rappelle que les objectifs stratégiques relatifs au travail décent sont indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement. Comme nous l'avons vu plus haut, la convention n° 122, l'Agenda global pour l'emploi et la stratégie de soutien du Bureau abordent le plein emploi productif et librement choisi dans le cadre d'une approche globale qui tient compte *des aspects quantitatifs et qualitatifs de l'emploi*. Un renforcement des synergies est indispensable pour pouvoir progresser simultanément sur les deux fronts.

228. Premièrement, il existe au niveau national de multiples interfaces politiques susceptibles d'être réunies en une plate-forme cohérente et coordonnée au service de l'objectif du plein emploi productif. Les responsables politiques sont souvent confrontés à des objectifs concurrents et à des choix difficiles, contraints qu'ils sont d'ajuster leurs priorités à une marge de manœuvre limitée, tant sur le plan politique qu'au niveau budgétaire. Qui plus est, la mondialisation détermine largement l'éventail des choix stratégiques envisageables; en effet, les politiques adoptées par certains pays influent inmanquablement sur les options qui s'offrent à d'autres. Comme nous l'avons vu plus haut, il est capital que les organisations multilatérales et les acteurs internationaux de l'aide au développement assurent la mise en cohérence de leurs politiques, si l'on veut véritablement pouvoir mettre l'emploi et le travail décent au cœur des politiques économiques et sociales.

⁴⁴ BIT: *Avis du Directeur général*, IGDS n° 127 (version 1), 6 nov. 2009.

229. Il importe ensuite que le Bureau puisse utiliser des approches intégrées et efficaces, et que les unités techniques qui travaillent sur tel ou tel volet de l'Agenda du travail décent puissent renforcer leur collaboration et mener davantage de travaux de recherche en commun. Lors de l'établissement de ce rapport, l'on s'est attaché systématiquement à tirer parti des principales interactions stratégiques sous l'angle de l'objectif stratégique relatif à l'emploi. Certains travaux communs entrepris récemment – on en trouvera quelques exemples ci-après – pourraient être développés plus largement, ce à quoi ils se prêtent parfaitement, et permettraient ainsi de constituer et de consolider la base de données et de connaissances nécessaire pour analyser les interactions stratégiques entre les domaines d'action énumérés dans la figure 3.2, ainsi que pour assurer aux mandants un appui coordonné et intégré.

230. En ce qui concerne les synergies et les interactions entre les objectifs de l'emploi et ceux de la protection sociale, divers travaux de recherche et analyses communs ont été effectués en 2007 et 2008 sur l'incidence des transitions démographiques, notamment le vieillissement de la population, sur les politiques de l'emploi et les mesures de protection sociale⁴⁵. Dans le cadre d'un récent projet financé par l'Union européenne et visant à mettre au point une approche intégrée pour améliorer l'emploi et la protection sociale dans quatre pays en développement, on étudie, dans une perspective commune, les politiques et les mesures budgétaires nécessaires pour promouvoir l'intégration des pauvres et des acteurs de l'économie informelle, en examinant les interactions entre les programmes fondés sur les transferts monétaires et les dispositifs ciblés de garantie de l'emploi. Les mandants tiennent de plus en plus compte des politiques salariales et des politiques sur les migrations de main-d'œuvre pour l'élaboration de leurs politiques nationales de l'emploi. Le soutien apporté par l'OIT dans ce domaine est assuré de manière coordonnée par diverses unités.

231. Il ressort clairement des activités engagées au titre du suivi du Pacte mondial pour l'emploi et du soutien apporté aux pays par l'OIT dans le cadre de la lutte contre la crise qu'il existe d'étroites corrélations entre les politiques de protection sociale fondées sur le soutien au revenu et les allocations de chômage et les programmes destinés à maintenir et à accroître les opportunités d'emploi.

232. Un autre thème susceptible de donner lieu à des analyses et des activités communes est celui de l'impact de la réglementation du marché du travail sur le niveau et la qualité de l'emploi. Dans divers pays (notamment la Chine, l'Indonésie, le Libéria, le Mali, le Népal et le Viet Nam), le Bureau, dans le cadre de diverses initiatives, se charge de synchroniser l'appui aux réformes de la législation du travail et aux politiques de l'emploi.

233. Comme nous l'avons déjà signalé plus haut, l'aide apportée par le Bureau à la mise au point des politiques repose essentiellement sur un dialogue tripartite informé sur la politique de l'emploi, l'objectif étant de renforcer les capacités des ministères du travail, des employeurs et des travailleurs à constituer et à consolider une plate-forme commune qui leur permette de peser sur les grands processus nationaux de planification et de participer au traitement des questions liées à l'économie informelle. Un examen et une analyse systématiques des institutions tripartites nationales et du rôle qu'elles jouent vis-à-vis de la politique de l'emploi pourraient également donner lieu à une coopération prometteuse.

⁴⁵ BIT: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genève, 2009, à paraître).

234. La collaboration avec ACT/EMP et ACTRAV est l'une des caractéristiques majeures des activités de l'OIT relatives à l'emploi. Les deux bureaux ont participé à la formulation des déclarations de politique générale (notamment sur la finance sociale) et à la rédaction de manuels (par exemple sur les jeunes). En leur qualité de membres du Réseau de la finance sociale, ils répondent aux demandes des organisations de travailleurs et d'employeurs concernant ce domaine d'activité. Ils organisent conjointement des séminaires de formation et de renforcement des capacités sur de nombreux aspects du travail, aux niveaux national, régional et international.

235. Un examen conjoint des résultats de l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi réalisée par le Secteur de l'emploi et le Département des normes internationales du travail se poursuit, dans le cadre d'une stratégie coordonnée visant à renforcer les capacités des mandants en matière de ratification, de mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi et d'établissement de rapports sur le suivi de la convention n° 122, qui est l'une des conventions relatives à la gouvernance auxquelles la Déclaration sur la justice sociale attache une grande importance.

236. Certains programmes fondamentaux tels que le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) promeuvent des approches intégrées, par exemple en intégrant le droit du travail et les conditions de travail décentes dans les marchés publics et communautaires. Le programme favorise le dialogue social dans les processus de planification et, s'agissant de sociétés qui sortent d'un conflit, de consolidation de la paix. Les activités relatives à l'économie informelle mises en œuvre au cours des périodes biennales précédentes ont donné lieu à une étroite collaboration entre le Secteur de l'emploi et le Secteur de la protection sociale (voir chapitre 7). La mise en œuvre du Programme de finance solidaire s'appuie sur un vaste réseau de points focaux répartis dans l'ensemble des unités techniques et des unités des structures extérieures.

237. Il arrive parfois qu'il faille surmonter de réels obstacles – difficultés liées à l'affectation des ressources pour certaines thématiques, contraintes de temps pour le personnel, financement insuffisant pour des approches intégrées de grande ampleur, mode de gestion et d'assignation des responsabilités qui soumettent la réalisation des objectifs afférents aux divers secteurs, programmes et budgets à des délais contraignants.

Voies possibles à suivre

238. La présente étude expose les enseignements clés tirés de l'expérience et recense les lacunes à combler par les mandants de l'OIT et le Bureau dans la recherche du plein emploi productif et du travail décent pour tous. Certes ces lacunes varient d'un pays à l'autre, mais elles ont pu être résumées dans les paragraphes ci-après, et des propositions sont formulées selon le cas sur les nouvelles voies possibles. La liste ici présentée n'est en aucun cas exhaustive ni préétablie; il s'agit d'un simple document visant à susciter de nouveaux débats et réflexions.

Pour les Etats Membres

239. Les Etats Membres doivent accroître la teneur en emploi (quantité et qualité) de la croissance; pour combler les lacunes éventuelles, les pouvoirs publics comme les partenaires sociaux doivent agir avec détermination.

240. **Une large conceptualisation des politiques de l'emploi est nécessaire.** L'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi constate une vision souvent restrictive des politiques de l'emploi généralement limitée aux programmes mis en œuvre par le

ministère du Travail. La plupart des pays en développement n'ont pas intégré leur politique de l'emploi dans de grandes stratégies de développement ou des politiques économiques. Les initiatives visant à améliorer la teneur en emploi de la croissance économique n'ont reçu qu'une attention limitée. L'effet des politiques et des programmes de croissance sur l'emploi ne fait guère l'objet d'une évaluation systématique.

241. Il faudrait assurer une meilleure articulation entre les politiques de l'emploi et les cadres nationaux de développement (par exemple les plans de développement nationaux et/ou les stratégies de réduction de la pauvreté)⁴⁶. Pour cela, il faut intégrer systématiquement des objectifs et des politiques en matière d'emploi dans les cadres politiques et de développement nationaux, y compris des objectifs quantitatifs et qualitatifs, des approches sectorielles et des groupes cibles dans les mécanismes nationaux de surveillance.

242. Il faudrait cibler plus expressément l'emploi. La plupart des pays définissent et mesurent les résultats économiques au moyen des objectifs fixés pour l'inflation, la production, les exportations ou la capacité d'attirer les investissements. Aussi ambitieux que puissent être les objectifs déclarés concernant l'emploi, ils ne bénéficient pas de la même attention que les autres objectifs économiques et sont insuffisamment intégrés dans les politiques économiques, les plans de développement nationaux et les stratégies d'investissement. De plus, les objectifs en matière d'emploi renvoient généralement à des critères quantitatifs. Rares sont les objectifs qui visent à améliorer la qualité de l'emploi (par exemple réduire le sous-emploi, le nombre de travailleurs pauvres et l'informalité). En outre, les systèmes de contrôle et les indicateurs de suivi liés à l'emploi ont une efficacité limitée, que ce soit dans le cadre des systèmes publics de notification et de contrôle ou à l'échelon sectoriel. Les objectifs liés à l'emploi doivent être soutenus par des indicateurs fiables orientés vers l'emploi, comme on l'a vu au chapitre 2.

243. Il faudrait réitérer l'attachement au rôle que les politiques macroéconomiques peuvent jouer pour favoriser la croissance et l'emploi. Les cadres macroéconomiques, qui sont au centre de l'Agenda global pour l'emploi, jouent un rôle essentiel dans la mise en place d'un environnement favorable à l'emploi. Pendant une trentaine d'années, les politiques macroéconomiques ont cherché essentiellement à juguler l'inflation et à maintenir les déficits budgétaires en-deçà de 3 pour cent du PIB. Dans de nombreux pays à faible revenu, ces politiques ont conduit à des taux d'intérêt réels élevés qui ont freiné les investissements et n'ont guère incité les donateurs ni les pouvoirs publics à recourir au financement par le déficit budgétaire ou à mobiliser des ressources internes pour stimuler les investissements publics. Au lendemain de la crise mondiale de l'économie et de l'emploi de 2008-09, comme on a pu le voir dans les récentes déclarations du G20, on constate un intérêt plus marqué pour le rôle potentiel des politiques macroéconomiques dans le développement de la croissance et de l'emploi. Ce qui est indispensable, c'est un **dialogue permanent entre l'OIT, ses mandants et les partenaires du développement afin de mettre en œuvre un modèle macroéconomique postcrise** où l'objectif du Millénaire visant le plein emploi productif et le travail décent pour tous est poursuivi dans un cadre de stabilité des prix et de viabilité budgétaire.

244. Il faudrait élargir la marge de manœuvre budgétaire et politique, ce qui n'est pas sans poser de réels défis pour de nombreux pays en développement. Le problème est

⁴⁶ Les cadres nationaux de développement sont, dans certains pays, des plans de développement pluriannuels et, dans d'autres, des stratégies de réduction de la pauvreté.

aggravé par l'érosion des revenus et l'augmentation des dépenses engendrées à la fois par la récession mondiale de 2008-09 et par les chocs des prix de l'énergie et des denrées alimentaires de 2007 et 2008. Pour permettre à ces pays d'augmenter leur marge de manœuvre budgétaire et politique pour atteindre l'objectif du «plein emploi productif et du travail décent pour tous», il faudra compter à la fois sur les engagements nationaux et sur la coopération internationale. Lorsqu'elles sont contraignantes, ces difficultés doivent être prises en compte dans les politiques de l'emploi et de la protection sociale afin que puisse être créé l'espace budgétaire qui favorisera les investissements et les politiques nécessaires, dans le cadre de la stabilité macroéconomique.

245. Il faudrait réaffirmer l'importance des stratégies politiques et sectorielles dans le secteur industriel. Les chiffres de l'industrie, que ce soit en matière de performance ou d'effectifs, ont stagné dans de nombreux pays à faible revenu du fait que l'on a découragé le recours aux stratégies sectorielles fondées sur le principe de l'avantage comparatif dynamique et sur les politiques de transformation structurelle proactives. En moyenne, l'industrie légère et les produits à faible technologie représentaient plus de 90 pour cent des produits exportés par les pays les moins avancés en 2005-06, tandis que les exportations de produits moyennement et hautement technologiques représentaient moins de 2 pour cent des exportations totales⁴⁷. Une croissance élevée de la productivité dépend souvent du niveau d'industrialisation. Les politiques sectorielles et industrielles sont importantes parce qu'elles peuvent favoriser le chemin vers la connaissance, les qualifications et les compétences. Il faut donc accorder une plus grande attention aux nouveaux types de politiques centrées sur l'industrie et l'avantage compétitif tout en veillant à éviter les incitations inefficaces et les distorsions.

246. Des stratégies pour les économies rurale et informelle s'imposent. Ce sont des composantes essentielles des stratégies nationales de l'emploi dans les pays où une très forte proportion de main-d'œuvre est employée dans ces secteurs. L'agriculture a été négligée et pratiquement oubliée dans les stratégies de l'emploi. La résolution concernant la promotion de l'emploi rural pour la réduction de la pauvreté, adoptée par la CIT en 2008, appelle à l'adoption d'une perspective intégrée du travail décent en vue de développer l'emploi rural. Les pays doivent accorder la priorité aux programmes de développement rural dans leurs stratégies de développement et établir des objectifs précis en matière d'emploi, de protection sociale et de normes du travail.

247. Une plus grande attention doit être accordée à la qualité et aux conditions de travail, à la politique salariale, à la liberté d'association et à la négociation collective. Le lien entre l'emploi et la protection sociale, d'une part, et les inégalités, d'autre part, devrait faire partie d'une approche intégrée visant à relever les défis liés à l'emploi et aux inégalités croissantes dans de nombreux pays.

248. Il faudrait renforcer les principes de non-discrimination et d'égalité entre les sexes dans l'emploi. Le principe de la liberté de choix est énoncé dans la convention n° 122 sous l'angle des possibilités d'obtenir et d'utiliser des qualifications dans l'emploi sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale. Si la plupart des politiques de l'emploi intègrent à des degrés divers les préoccupations relatives à l'égalité entre les sexes, le contrôle de leur mise en œuvre est un aspect déterminant. Dans le prolongement de la discussion générale sur l'égalité entre les sexes et de l'adoption de la résolution concernant l'égalité entre les sexes à la session de 2009 de la CIT ainsi que de l'adoption, par le Conseil d'administration, d'un plan d'action en faveur de l'égalité entre les sexes

⁴⁷ Voir CNUCED: *Rapport 2009 sur les pays les moins avancés*, op. cit.

en novembre 2009, le Bureau soutiendra les initiatives nationales visant à mettre en place des politiques de création d'emplois axées sur l'égalité entre les sexes et accordera une attention spéciale à l'entrepreneuriat des femmes et aux femmes dans l'économie informelle.

249. Les ministères du travail et des affaires économiques sont appelés à coordonner et à harmoniser leurs politiques. Le concept plus large et l'approche intégrée de la politique de l'emploi tels que préconisés par l'Agenda global pour l'emploi et la Déclaration sur la justice sociale ne pourront montrer leur réelle efficacité que s'il y a une véritable coordination entre les ministères des finances et des affaires économiques, les ministères d'exécution et le ministère du travail. Pour cela, il faut à la fois un engagement politique au plus haut niveau et un environnement institutionnel adapté. Or ces conditions sont rarement réunies. Les avancées en matière d'emploi sont le résultat de stratégies de croissance, de politiques économiques et de stratégies de développement de la demande allant au-delà du mandat des ministères du travail, de plus en plus appelés à jouer un rôle central qui consiste à assumer la responsabilité des progrès en matière d'emploi et à en assurer le suivi. Le renforcement de leur capacité à jouer ce rôle de coordination et à développer la collaboration avec les autres ministères sectoriels, tout comme avec les ministères et les organismes chargés de la gestion macroéconomique, par exemple la Banque centrale, les ministères des finances et les organismes nationaux de planification, demeure une priorité fondamentale.

250. Il faut renforcer le tripartisme et les politiques de l'emploi. Edifier et renforcer la capacité des organisations d'employeurs et de travailleurs et des institutions tripartites à engager un dialogue éclairé et réel sur la politique de l'emploi et à faire admettre le caractère central des objectifs de l'emploi constituent une véritable priorité pour de nombreux pays comme pour le Bureau.

Pour le Bureau

251. La priorité pour le Bureau consiste à aider les mandants à combler les lacunes identifiées précédemment et à renforcer leurs capacités, dans les limites des ressources disponibles. Il est notamment proposé ce qui suit.

252. Etudes portant sur le cadre politique, la gouvernance et la politique de l'emploi. L'Agenda global pour l'emploi et l'ensemble des instruments relatifs à l'emploi sont une précieuse source d'informations pour les politiques de l'emploi. Parmi les lacunes recensées, on peut citer l'approche pratique qu'il convient d'adopter pour mettre en œuvre l'Agenda global pour l'emploi comme un train de mesures complet et équilibré, par l'intermédiaire d'un processus renforcé d'examen des politiques de l'emploi. La nécessité de mettre en place des directives en matière de politiques de l'emploi pour les pays à revenu intermédiaire ou faible a déjà été abordée. Dans ce contexte, il y a aussi lieu d'améliorer les mécanismes de gouvernance et d'examen de l'OIT concernant les politiques de l'emploi. Les questions qui se posent à cet égard et les moyens possibles de mieux utiliser les mécanismes existants ont également été abordés, tout comme d'autres formes d'examen collégial, de renforcement de la gouvernance en relation avec la Commission ESP et de recours à des directives.

253. Travaux de recherche et nouvelles connaissances. La section portant sur les moyens d'action explique clairement le bien fondé d'un programme de recherche renouvelé et élargi, centré notamment sur les domaines ci-après: cadres macroéconomiques; «ciblage réel» et politiques de régulation de la demande; stratégies visant à accroître la teneur en emploi de la croissance; marge de manœuvre budgétaire

pour les politiques de l'emploi; enfin, analyse intégrée de la quantité et de la qualité de l'emploi (pour plus de précisions, voir l'annexe III).

254. Capacité des mandants tripartites de l'OIT. Le renforcement de la capacité des ministères du travail d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer des stratégies de l'emploi efficaces et de coordonner les politiques de différents ministères et d'en assurer la cohérence demeure prioritaire. Il faudrait également renforcer les capacités des ministères des finances, de la planification et de l'économie pour qu'ils puissent mettre l'accent sur l'emploi. Il est aussi prévu de continuer à travailler avec les partenaires sociaux pour améliorer leur capacité de participer aux processus de décisions, d'influer sur les cadres nationaux de développement et les stratégies de réduction de la pauvreté et de mettre en œuvre le Pacte mondial pour l'emploi pour faire face à la crise actuelle.

255. Activités de promotion et de soutien pour l'application effective de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964. La Déclaration sur la justice sociale considère la convention n° 122 comme l'un des instruments les plus importants sous l'angle de la gouvernance. Comme il a été indiqué dans l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi et aussi dans le présent chapitre, les Etats Membres doivent renforcer leur capacité et leur action dans de nombreux domaines. Le Bureau devrait s'attacher en priorité à promouvoir la ratification et à renforcer les capacités de mise en œuvre des politiques de l'emploi dans les Etats Membres ainsi qu'à en faire rapport.

Annexe

Fiche d'évaluation pour la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi

Objectif	Progrès/réalisations	Problèmes de mise en œuvre	Mesures et priorités proposées
I. Lacunes sur le plan opérationnel (mettre l'emploi au centre des décisions économiques et sociales) 1. Niveau national	– Application de l'approche intégrée de l'Agenda global pour l'emploi et intégration de certains éléments clés dans les cadres d'action nationaux, y compris les stratégies de réduction de la pauvreté dans un nombre de pays relativement important. – Promotion de la participation des partenaires sociaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. – Instauration d'une coordination et d'une interaction plus étroites entre les ministères du travail, des finances et de la planification, ainsi que d'autres grands ministères dans les pays où l'Agenda global pour l'emploi a été appliqué de façon intégrée. – Intégration de l'Agenda global pour l'emploi dans les programmes par pays de promotion du travail décent.	– Adaptation de l'Agenda global pour l'emploi à des situations nationales variées. – Besoin de directives pratiques pour les pays à revenu faible ou intermédiaire (comme il en existe pour l'OCDE). – Faible capacité des ministères du travail et des partenaires sociaux dans le domaine de la formulation et de la mise en œuvre des politiques. – Faible coordination des politiques entre les ministères du travail, des finances et de l'économie sur l'emploi. – Le Bureau ne dispose pas des compétences de base nécessaires dans les disciplines clés. – Le suivi des progrès accomplis et l'évaluation des incidences doivent être renforcés.	– Elaborer des principes directeurs sur la base de l'Agenda global pour l'emploi et des documents tripartites pertinents, et de leur mise en œuvre pour les pays de différents niveaux de développement. – Promouvoir le dialogue sur les politiques de l'emploi au moyen de la coordination interministérielle et du dialogue social. – Poursuivre les activités de renforcement des capacités techniques des ministères du travail et des partenaires sociaux. – Améliorer la coordination, le travail d'équipe, les réseaux et l'échange de connaissances pour développer les capacités dans les compétences de base. – Elaborer des méthodes et des outils d'évaluation de l'impact plus efficaces.
2. Niveaux mondial/régional	– Augmentation de la demande concernant l'application du cadre et des outils de l'Agenda global pour l'emploi grâce à l'application de l'Agenda du travail décent au niveau régional. – Développement de partenariats et d'alliances. – Les «Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent» du BIT, approuvés par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et par l'ECOSOC 2007, s'inspirent de l'Agenda global pour l'emploi.	– L'Agenda global pour l'emploi, en tant qu'approche de la politique de l'emploi du BIT, n'est pas encore suffisamment reconnu aux niveaux mondial et régional (à quelques exceptions près, par exemple Réunion régionale asienne, Busan, 2006). – Il est nécessaire d'amplifier le recours aux partenariats et alliances aux niveaux mondial et régional pour un meilleur impact des politiques au niveau national.	– Promouvoir de façon explicite l'Agenda global pour l'emploi dans les partenariats internationaux. – Inclure de façon explicite l'Agenda global pour l'emploi et les outils et instruments connexes dans les activités de formation avec les partenaires sociaux, notamment au Centre de Turin. – Renforcer les connaissances et l'expérience des spécialistes de l'emploi concernant la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi.

Objectif	Progrès/réalisations	Problèmes de mise en œuvre	Mesures et priorités proposées
	– Les rapports du BIT (<i>Indicateurs clés du marché du travail</i> – ICMT – et <i>Tendances mondiales de l'emploi</i>) appellent l'attention sur l'évolution de l'emploi et du marché du travail.		– Continuer d'élaborer et de renforcer les programmes de travail (formation, élaboration d'instruments, mise en œuvre) avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.
II. Lacunes dans les connaissances Mettre au point un programme de recherche intégré, ciblé et utile sur le plan opérationnel, à l'appui de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi	– Suite donnée aux orientations/décisions de la Commission ESP concernant les éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi et concrétisée dans les politiques et services consultatifs. – Reconnaissance, au niveau international, des travaux d'analyse du BIT dans les politiques actives du marché du travail, le lien entre croissance, emploi et pauvreté, le développement des entreprises, les compétences, les programmes d'investissements publics à forte intensité d'emplois et la mise en place d'un système de protection sociale minimale. – Cartographie détaillée des activités de recherche de l'OIT dans le domaine de l'emploi.	– La mise en œuvre des activités du Bureau n'est pas la même pour tous les éléments clés. Les travaux de recherche sont très limités pour certains de ces éléments. – Domaines de recherche prioritaires/centres d'excellence possibles: ❑ institutions et politiques actives du marché du travail; ❑ développement des entreprises et de l'esprit d'entreprise; ❑ améliorer l'employabilité par le savoir et les qualifications; ❑ croissance économique, lien entre pauvreté et emploi, y compris dans l'économie informelle; ❑ protection sociale; ❑ emploi des jeunes.	– Mettre en œuvre un programme de recherche stratégique, dynamique, ciblé et bien coordonné et continuer à intervenir en tenant compte des orientations générales formulées par la commission. – S'occuper des points faibles ci-après: examen par les pairs; liens avec les milieux universitaires; diffusion de l'information; coordination dans le programme de recherche entre le siège et les bureaux extérieurs.

Chapitre 4

Entreprises durables et création d'emplois

256. «Un environnement propice à la création et à la croissance ou à la transformation d'entreprises sur une base durable combine la quête légitime de profits – qui est l'un des moteurs principaux de la croissance économique – et la nécessité d'un développement qui respecte la dignité humaine, la durabilité de l'environnement.» Voici ce que dit le paragraphe 10 des conclusions concernant la promotion d'entreprises durables, adoptées lors de la 96^e session (2007) de la Conférence internationale du Travail ¹. Ces conclusions définissent 17 caractéristiques d'un environnement porteur, six catégories de principes applicables au niveau de l'entreprise, et le rôle respectif des gouvernements, des partenaires sociaux et du Bureau dans le développement d'entreprises durables.

257. Dans la vision qu'il a du développement des entreprises, le BIT pose pour principe que «l'entreprise prospère en général dans une société qui prospère et vice versa» (paragraphe 7). Pour que les marchés fonctionnent et pour améliorer le climat de l'investissement et des affaires, il ne suffit pas de laisser libre cours aux forces en présence. Pour être efficaces, les marchés ont besoin d'être encadrés par des institutions et des politiques adéquates. Lorsqu'ils sont livrés à eux-mêmes, les marchés ne répartissent pas toujours les ressources correctement.

258. Ce chapitre explique les réponses trouvées par le Bureau face aux divers problèmes soulevés à l'échelle mondiale et nationale en rapport avec ces conclusions. Ces réponses comprennent l'élaboration d'un nouveau cadre stratégique pour le Programme des entreprises durables ², ce qui inclut la mise au point d'un ensemble d'outils nouveaux ou actualisés et de structures de renforcement des capacités pour que les engagements tripartites pris d'un commun accord en 2007 en matière de durabilité et de responsabilité puissent être tenus.

Diversité des situations et des orientations

259. Les entreprises constituent la principale source de croissance, de création de richesse, d'emplois et de travail décent. La plupart des gens à travers le monde travaillent dans de petites entreprises. Les entreprises sont les principaux moteurs de l'innovation et de la diffusion des technologies, les vecteurs de production de biens et de

¹ BIT: *Conclusions concernant la promotion d'entreprises durables*, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.

² BIT: *The Sustainable Enterprise Programme: Strategic framework* (Genève, 2010, à paraître). Le cadre stratégique a été élaboré, à la demande du directeur exécutif du Secteur de l'emploi, dans le cadre d'un processus participatif qui a fait intervenir tout le personnel du siège à Genève, et des spécialistes du monde de l'entreprise et des consultants extérieurs. Par ailleurs, au cours de ce processus, un conseil consultatif de haut niveau composé de personnalités internationales du monde de l'entreprise et du développement de l'entrepreneuriat a été chargé d'examiner le projet de stratégie.

services, et la base d'une progression des recettes fiscales permettant aux gouvernements de bien remplir leur tâche. Surtout, les entreprises contribuent à une augmentation des revenus et de l'indépendance économique, outre qu'elles sont indispensables au développement durable et à la concrétisation du travail décent³.

260. Bien que les contextes et les problèmes varient à l'intérieur des pays et entre eux, les entreprises font toutes face à la nécessité d'obtenir des ressources – matérielles, financières et humaines – et un accès aux marchés, en s'informant sur les marchés et en se dotant des infrastructures nécessaires pour y accéder. Leur capacité de créer des emplois est limitée lorsqu'elles doivent se débattre entre des règlements divers et souvent inadaptés, ou lutter contre des tentatives de corruption délibérée, lorsque les droits de propriété ou les protections ou les droits commerciaux sont mal définis ou faiblement appliqués, et qu'il est impossible de se donner des plans faute de règlements prévisibles et par manque de stabilité macroéconomique.

261. Mis à part la diversité des contextes, le développement des entreprises soulève plusieurs questions communes: comment mettre en œuvre des programmes de développement qui créent des emplois, notamment pour les jeunes en milieu tant urbain que rural? Comment améliorer l'environnement pour permettre aux entreprises de se lancer et de prospérer dans le secteur formel? Et comment favoriser dans l'entreprise l'adoption de pratiques qui améliorent la qualité de l'emploi? Il s'y ajoute trois enjeux majeurs que l'on retrouve dans la plupart des pays: renforcer l'égalité entre les sexes et l'émancipation des femmes; moderniser et intégrer les entreprises du secteur informel; promouvoir la protection de l'environnement et reconnaître la nécessité d'anticiper et de limiter l'empreinte des entreprises sur le milieu naturel.

262. Face à ces enjeux, beaucoup de pays adoptent des programmes, des politiques ou des lois pour le développement du secteur privé ou des entreprises, souvent axés sur les PME ou des branches particulières, et confient à des ministères ou des administrations publiques la charge de mettre en œuvre ces instruments. La République de Corée, par exemple, a promulgué une loi-cadre sur les petites et moyennes entreprises, et il existe une loi similaire en Mongolie. En Argentine, le ministère des Finances abrite un sous-secrétariat aux PME, tandis qu'au Nicaragua le Conseil national des PME a pour rôle d'arrêter des stratégies et d'encourager la coopération entre les secteurs public et privé pour développer ces entreprises; d'autre part, il accorde des exonérations fiscales, facilite l'accès au crédit et apporte des garanties. De même, la plupart des pays d'Afrique se sont dotés d'une politique ou d'un organisme spécial pour soutenir les PME. En Afrique du Sud, un Fonds de développement des compétences finance divers programmes de formation destinés aux PME, tandis qu'à Maurice la loi pour la facilitation du commerce vise à simplifier les formalités pour obtenir une licence. Le gouvernement mauricien indique qu'entre 2002 et 2007 la valeur ajoutée produite par les PME s'est accrue de 82 pour cent et l'emploi a progressé de 19 pour cent⁴.

263. Les Etats Membres ont des problèmes et des priorités qui leur sont propres en ce qui concerne le développement des entreprises. Ainsi, beaucoup de pays africains et arabes qui comptent une population relativement jeune se soucient au plus haut point de promouvoir l'entrepreneuriat en tant que vecteur de la création d'emplois pour les jeunes. Dans d'autres pays, notamment ceux de l'OCDE, le vieillissement de la population pose

³ BIT: *Conclusions concernant la promotion d'entreprises durables*, op. cit.

⁴ BIT: *Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, rapport III (Partie 1B), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010.

un vrai problème. Pour relever ce défi, parmi d'autres, certains gouvernements songent à étendre l'«économie sociale». Celle-ci désigne les coopératives et autres structures qui poursuivent essentiellement des objectifs sociaux et qui réinvestissent le plus gros de leurs bénéfices au lieu d'être guidées par la nécessité de maximiser les profits de leurs actionnaires et propriétaires.

264. Deux leçons sont à retenir: il importe de réduire la bureaucratie pour faciliter le commerce, mais il faut aller beaucoup plus loin pour mettre pleinement à profit le potentiel de création d'emplois qu'offrent les entreprises. L'augmentation de la productivité et de la compétitivité exige une accumulation de connaissances et de compétences aux niveaux individuel (le travailleur) et organisationnel (l'entreprise). Dans la structure productive des pays, et dans leurs modes de croissance, certaines technologies et certains secteurs spécifiques jouent un rôle important parce qu'ils comportent des possibilités d'apprentissage différentes et qu'ils se caractérisent par une élasticité variable de la demande par rapport au revenu. Par conséquent, la spécialisation actuelle d'une économie dans certains secteurs influe sur la croissance de la productivité, la demande potentielle et la compétitivité internationale à l'avenir. Autrement dit, il est important d'avoir des politiques et des institutions sectorielles et industrielles en mesure d'accélérer l'acquisition de connaissances, de compétences et de capacités, première raison qui milite pour des politiques de transformation de la production – ou des politiques industrielles – dynamiques. C'est aussi la première raison pour laquelle, face à une sensibilisation accrue concernant le changement climatique et à l'impératif d'une économie à faible émission de carbone, beaucoup de gouvernements, notamment dans les pays de l'OCDE et les économies émergentes, mettent en place des politiques et des moyens d'incitation pour encourager les entreprises vertes.

Pays à faible revenu

265. Dans les pays à faible revenu, l'enjeu est souvent de dépasser la course à la main-d'œuvre bon marché et de ne pas se limiter à la vente de certains produits de base, et de diversifier l'économie. Leurs efforts se concentrent sur des «conditions fondamentales», par exemple assurer l'éducation de base et la santé, remédier aux faiblesses de l'infrastructure et veiller à une saine gestion de l'économie. En l'absence d'emplois rémunérés, le phénomène des «entreprises nées de la nécessité» se répand dans les pays pauvres.

266. De manière générale, les pays à faible revenu sont mal classés dans les enquêtes sur la compétitivité nationale ou sur l'environnement économique. C'est parce que beaucoup de ces pays sont confrontés à un arsenal réglementaire pléthorique qui souffre de nombreux défauts: règlements dépassés, multiples ou inadéquats, manque de clarté, chevauchements, coûts élevés que comporte le respect de la réglementation, changements fréquents de la réglementation; fait que les entreprises connaissent mal la réglementation; disparités ou incohérences entre les règlements et les différents organismes chargés de les faire appliquer; et infrastructures inadéquates. Ce sont autant d'obstacles à la croissance.

267. Conséquence, en partie, de cet environnement défavorable: il existe un problème commun à beaucoup de pays à faible revenu mais qui ne leur est pas propre, à savoir le fait qu'une forte proportion des entreprises et des activités rémunératrices se trouvent dans l'économie informelle (voir chapitre 7).

268. Dans beaucoup de pays, les entreprises appartenant à des femmes tendent à dominer l'économie informelle. On peut penser que, à l'avenir, les programmes de développement de l'entrepreneuriat chez les femmes seront particulièrement importants

pour répondre au besoin de moderniser les entreprises informelles dirigées par des femmes et pour remédier aux problèmes rencontrés par ces femmes. Il conviendra donc de concevoir des politiques qui les aident en ce sens. Au Sénégal, par exemple, un ministère est chargé du développement de l'entrepreneuriat féminin et le Fonds national de promotion de l'entrepreneuriat féminin a été mis en place à cette fin.

Pays à revenu intermédiaire

269. Dans de nombreux pays à revenu intermédiaire, y compris des pays en transition, le développement des entreprises est centré sur la réforme du cadre juridique et réglementaire. C'est un effort étroitement lié au renforcement des capacités et au développement institutionnel – notamment à l'investissement dans les biens publics – pour garantir une politique et une administration fiscales efficaces, et pour assurer la primauté du droit et la protection des droits de propriété. Il est capital de développer les mécanismes de responsabilisation et de transparence. La Tunisie, par exemple, a adopté tout un ensemble de mesures pour soutenir les PME. Elle a modifié dernièrement sa législation fiscale pour octroyer davantage d'exonérations fiscales à ces entreprises pendant les trois années suivant leur démarrage et pour apporter un soutien particulier aux PME dans les secteurs à haute valeur ajoutée comme les biotechnologies et le multimédia ⁵.

270. D'autre part, des technologies de transformation comme la téléphonie mobile et l'Internet sans fil facilitent l'accès aux informations sur les marchés et en réduisent le coût d'une manière très sensible, ce qui aide à éliminer des intermédiaires. En conséquence, certaines chaînes de production, de distribution et de vente au détail subissent des changements en profondeur. Les pays à revenu intermédiaire qui investissent intelligemment dans le développement des ressources humaines seront probablement les mieux placés pour tirer profit de cette évolution.

Pays à revenu élevé

271. Dans les pays à revenu élevé, augmenter la capacité d'innover devient essentiel, et la compétitivité nationale est fortement influencée par des facteurs tels que la qualité de la gouvernance de l'entreprise, le poids de la bureaucratie, la qualité des marchés financiers et du travail, les obstacles à l'investissement étranger et la place prise par les regroupements d'entreprises. A Singapour, par exemple, où les PME emploient six travailleurs sur dix, le gouvernement a pris des mesures pour stimuler l'innovation. Elles consistent essentiellement à octroyer des subventions et un soutien pour le financement, le développement de l'encadrement, l'acquisition de technologies et l'accès aux marchés dans des secteurs de croissance définis, ainsi qu'à maintenir des conditions qui sont parmi les plus favorables aux entreprises dans le monde ⁶.

272. Beaucoup de politiques de développement des entreprises ont pour objet de remédier aux difficultés qui se posent pour les marchés. Le changement climatique est l'une de ces grandes difficultés. Partout dans le monde, mais peut-être plus particulièrement dans les pays de l'OCDE et du G20, gouvernements et entreprises cherchent de nouvelles solutions et encouragent le développement des nouvelles technologies pour assurer la viabilité des écosystèmes et de la biodiversité. La réponse des gouvernants est de mettre en place les bons instruments incitatifs pour changer les comportements.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

273. Dans les pays à revenu élevé, il est aujourd'hui très important pour de nombreuses entreprises, notamment les grandes entreprises, de gagner et de garder la confiance de la population. C'est parce que l'on comprend de mieux en mieux que le recours à des pratiques commerciales responsables aide à obtenir de bons résultats et que l'on a tout à gagner à appliquer les bonnes solutions avec les bons outils. Mais c'est aussi parce qu'il existe des pressions des consommateurs, et qu'il y a des politiques gouvernementales et des incitations pour encourager des pratiques responsables et durables dans les entreprises, par exemple des instruments budgétaires et des politiques d'achats publics respectueux de l'environnement.

Mandat de l'OIT en ce qui concerne les entreprises durables

274. Après l'adoption des conclusions concernant la promotion d'entreprises durables en 2007, le programme relatif aux entreprises durables a été ajusté pour être plus en ligne avec le cadre et l'orientation des conclusions. Ces dernières ont été reprises dans la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, qui appelle les Etats Membres à soutenir les entreprises durables. La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail guide également le travail du Bureau. Voici quels sont les instruments spécifiques qui donnent des orientations sur le développement des entreprises: recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, et Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale.

Entreprises multinationales

275. La mondialisation se traduit pour beaucoup par une croissance économique et des débouchés sans précédent, mais elle accroît aussi les tensions provoquées par les écarts de revenus, la dégradation de l'environnement et les déficiences des marchés. La dernière crise économique et financière mondiale a mis en lumière les failles de la gouvernance d'une économie de marché mondialisée. L'attention s'est de nouveau portée sur la dimension sociale de l'activité économique et un nouvel élan a été donné à la responsabilité sociale des entreprises, ainsi qu'à des initiatives spontanées engagées par toutes sortes d'acteurs publics et privés de plus en plus nombreux à prendre les normes internationales du travail pour référence. La Déclaration sur les entreprises multinationales a été pensée pour guider les entreprises et les Etats dans ce genre de situation. C'est le seul instrument de l'OIT qui s'adresse directement aux multinationales et autres entreprises, lesquelles sont incitées à en tenir compte dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises. Le Bureau rend régulièrement compte à la Sous-commission sur les entreprises multinationales à chaque session du Conseil d'administration.

Entreprises coopératives

276. Les coopératives sont des entreprises qui appartiennent à leurs membres. La recommandation n° 193 demande au Bureau d'aider ses mandants et les organisations de coopératives à servir la cause des coopératives. Cela tient à la reconnaissance du rôle d'intégration sociale et économique que jouent les coopératives en créant et préservant des emplois, et en contribuant à un développement responsable et durable. En effet, alors que la crise économique mondiale a une incidence négative sur la plupart des entreprises, les coopératives partout dans le monde font preuve d'une bonne résistance à la crise. Les coopératives financières restent financièrement saines, les coopératives de

consommateurs affichent des chiffres d'affaires en hausse, et les coopératives de travailleurs connaissent une croissance en progression, les gens s'orientant vers cette forme d'entreprise pour faire face aux nouvelles réalités économiques⁷.

Petites et moyennes entreprises (PME)

277. Les petites entreprises sont de gros employeurs. Les PME⁸ représentent une très grande part de l'emploi et de l'activité économique dans la majorité des pays. En Europe, par exemple, les PME représentent près de 99 pour cent des entreprises et 67 pour cent des emplois dans le secteur privé. Dans le monde en développement, la plupart des personnes démunies voient dans le travail indépendant le meilleur moyen de sortir de la pauvreté⁹. C'est dans les plus petites entreprises, en particulier celles de l'économie informelle, que les déficits de travail décent peuvent être les plus marqués. Les travailleurs des petites et microentreprises sont souvent particulièrement exposés à l'évolution de la conjoncture économique. Les PME dans les chaînes de valeur mondiales sont très vulnérables parce qu'elles subissent fréquemment le contrecoup des difficultés rencontrées par les grandes entreprises. La recommandation n° 189, qui se soucie tout particulièrement de la création d'emplois dans ce secteur, guide l'action du Bureau dans ce domaine.

Besoins des mandants

278. Les mandants expriment leurs besoins principalement par deux voies; la première fait intervenir la structure de gouvernance de l'OIT. En plus des instruments adoptés et des orientations fixées par la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration aborde fréquemment la question du développement des entreprises, et le Bureau prend régulièrement l'avis de la Commission de l'emploi et de la politique sociale et de la Sous-commission sur les entreprises multinationales.

279. Deuxièmement, au niveau des pays, les mandants font connaître leurs besoins au Bureau à l'occasion de l'élaboration de politiques, principalement la formulation et la mise en œuvre de programmes par pays de promotion du travail décent et de projets liés aux résultats de ces programmes, lesquels, presque tous, font expressément référence aux résultats des initiatives de développement d'entreprises durables. Il existe une demande particulièrement forte concernant l'aide à la création d'emplois pour les jeunes et les femmes par l'entrepreneuriat, et l'utilisation du développement des entreprises pour intégrer les personnes défavorisées, comme les personnes en situation d'extrême pauvreté ou handicapées, dans le marché du travail.

280. Les mandants font appel au Bureau pour les aider dans leurs débats de politique générale qui précèdent l'élaboration de plans nationaux pour l'emploi. Ces plans comprennent presque toujours des volets sur le développement du secteur privé ou des entreprises, et beaucoup d'Etats Membres prennent des mesures spécifiques pour le secteur privé ou les PME en s'appuyant également sur les apports fournis par les mandants en collaboration avec le Bureau. Compte tenu du mandat de l'OIT en ce qui

⁷ B. Johnston: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Sustainable Enterprise Programme (Genève, BIT, 2009).

⁸ Il n'existe pas de définition commune et universelle des petites et moyennes entreprises. Chaque pays a sa propre définition, qui tient habituellement compte des effectifs, du chiffre d'affaires ou des actifs: en règle générale, plus le pays est riche, plus la barre est haute.

⁹ D. Narayan-Parker: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale, 2000).

concerne les entreprises durables, les mandants sollicitent de plus en plus le concours du BIT pour élaborer des politiques axées sur les entreprises vertes et sur une gestion responsable de l'environnement.

Réponse du Bureau

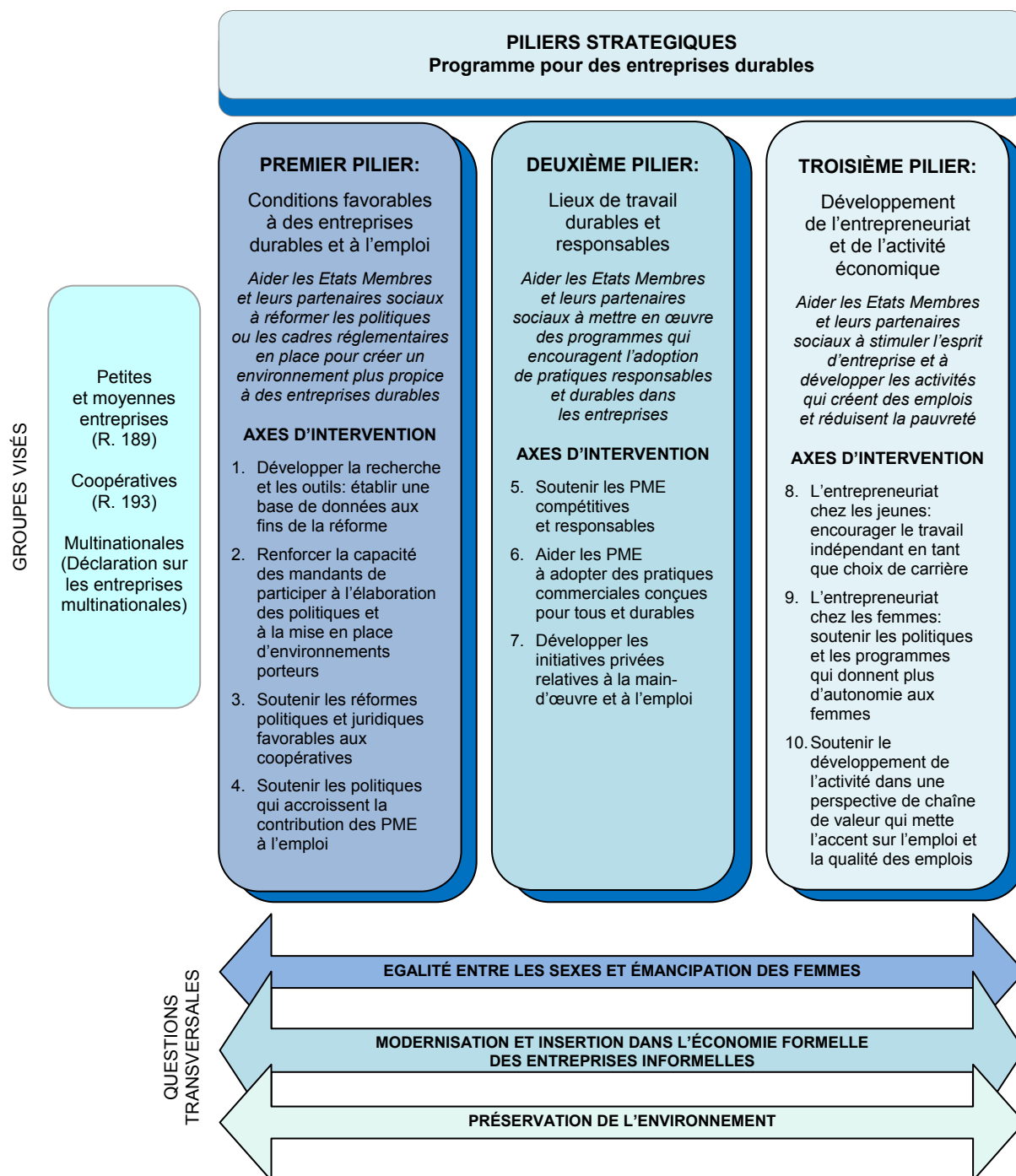
281. Au fil des ans, le Bureau a élaboré tout un éventail d'outils pour renforcer les capacités et promouvoir la création d'entreprises – entre autres, ressources de formation, manuels, guides, documents de travail et ouvrages¹⁰. Beaucoup sont le fruit de projets de coopération technique réalisés au cours des années. Ces outils, qui prennent appui sur l'avantage comparatif de l'OIT, visent non seulement la création d'emplois, mais aussi l'amélioration de la qualité des emplois dans les entreprises. Beaucoup ont été actualisés à la lumière des conclusions concernant la promotion d'entreprises durables.

282. La politique suivie aujourd'hui par le Bureau s'inspire de ces conclusions. Il s'aligne sur elles depuis qu'elles ont été adoptées, en 2007; par exemple, un cadre stratégique a été élaboré pour favoriser la création d'emplois par le développement des entreprises durables (figure 4.1), objectif qui figure dans le cadre stratégique pour 2010-2015. Ce nouveau cadre conceptuel repose sur trois piliers:

- Premier pilier – Conditions favorables à des entreprises durables et à l'emploi. Ce pilier a trait aux conditions liées entre elles et se renforçant mutuellement qui doivent être réunies pour que les entreprises durables puissent se développer, et qui sont définies dans les conclusions concernant la promotion d'entreprises durables. La présence de ces conditions encourage l'investissement, l'entrepreneuriat, le respect des droits des travailleurs ainsi que la création, la croissance et la préservation d'entreprises durables qui trouvent un juste milieu entre leurs besoins ou intérêts et les aspirations de la société.
- Deuxième pilier – Lieux de travail durables et responsables. Sont ici reconnues les aspirations sociales et économiques des personnes dont les entreprises durables dépendent, ainsi que l'incidence du développement sur le milieu naturel. L'accent est mis sur les conditions de travail et la qualité du milieu professionnel. Ce pilier suppose de promouvoir le dialogue social et la négociation collective, de développer les ressources humaines, de traiter les questions de la productivité, des salaires et du partage des profits ainsi que de la responsabilité sociale des entreprises, de la gouvernance d'entreprise et des pratiques commerciales.
- Troisième pilier – Développement de l'entrepreneuriat et de l'activité économique. Ce pilier porte particulièrement sur le rôle de l'entrepreneur et de la création d'entreprises pour aboutir à des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Il a pour objet d'aider les Etats Membres et leurs partenaires sociaux à stimuler l'esprit d'entreprise, notamment chez les femmes et les jeunes.

¹⁰ G. Buckley, M. Henriques, J.M. Salazar-Xirinachs: *The promotion of sustainable enterprises* (Genève, BIT, 2009); N. Rogovsky et coll.: *Restructuring for corporate success: A socially sensitive approach* (Genève, BIT, 2005); voir www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm.

Figure 4.1 Programme du BIT pour des entreprises durables



Premier pilier. Environnement propice aux entreprises durables et à l'emploi

283. Il incombe aux gouvernements de créer des conditions propices à la formation et à la croissance d'entreprises durables, notamment en instaurant un cadre juridique et réglementaire favorable. Toutes les entreprises doivent pouvoir compter sur des lois, des réglementations et des institutions de bonne qualité. Lorsque ces dernières sont faibles, inutilement pesantes, opaques ou arbitraires, ou qu'elles ne sont pas respectées, il peut en résulter une augmentation des coûts pour les entreprises, une diminution de l'innovation et de la concurrence, une sous-utilisation des ressources et un encouragement à l'activité

informelle. Lorsqu'elles sont prévisibles, transparentes et efficaces, il est plus facile de se conformer à la loi et de mettre à profit les possibilités et la protection qu'elle offre.

284. Divers instruments sont employés pour évaluer le contexte économique, qui vont de documents à la perspective relativement restreinte qui se concentrent sur les coûts enregistrés par les entreprises, à l'instar du rapport annuel *Doing Business* de la Banque mondiale et de la Société financière internationale, aux études plus intégrées et plus complètes sur la compétitivité nationale que l'on trouve dans la publication annuelle du Forum économique mondial intitulée *Global Competitiveness Report*, le *World Competitiveness Yearbook* de l'*International Institute for Management Development* et les Enquêtes sur le climat de l'investissement réalisées par la Banque mondiale. Dans toutes ces études, le contexte économique est considéré uniquement du point de vue des entrepreneurs. L'OIT s'inscrit dans une perspective plus large, qui tient compte des droits des travailleurs et des problèmes particuliers que rencontrent les petites entreprises.

285. Encourager les entreprises durables signifie renforcer la primauté du droit ainsi que les institutions et les systèmes de gouvernance qui encadrent les entreprises, comme l'administration du travail, les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs et la négociation collective. L'objectif est de progresser sur la voie de sociétés prospères, stables et équitables.

286. Le soutien du Bureau aux mandants dans ce domaine revêt diverses formes: programmes de formation et de sensibilisation, notamment pour les partenaires sociaux; aide à la réforme de la législation, en particulier des lois du travail et afférentes, pour qu'elles soient plus favorables à l'investissement direct des entreprises multinationales, ainsi qu'à la formation et à la croissance de petites et microentreprises; intégration du développement d'entreprises durables dans la politique nationale, sur la base de plans d'emploi nationaux assortis d'un diagnostic des contraintes pesant sur la croissance des entreprises; et stratégies visant à améliorer la représentation des propriétaires et des effectifs des PME dans les organisations d'employeurs et de travailleurs.

287. Le BIT a mis au point différents outils pour répondre à la demande d'activités destinées à créer un environnement propice aux entreprises. En collaboration avec le Centre international de formation de Turin, il a conçu le cours de formation «Créer un environnement propice au développement de la petite entreprise», qui a ensuite été adapté à la situation de chaque pays. Il a servi à former plus de 300 décideurs et acteurs de la réforme du cadre économique. Le BIT a également produit un outil d'évaluation sur le développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes, qui est utilisé dans plusieurs pays d'Afrique et d'Asie centrale.

288. Un outil destiné à évaluer en détail les contraintes existant dans chaque pays (qui tient compte des 17 conditions nécessaires à un environnement propice que la Conférence internationale du Travail a définies en 2007) a été utilisé dans plusieurs pays d'Afrique, dont le Swaziland et le Ghana, et un diagnostic du climat des affaires pour les jeunes entrepreneurs a été réalisé en Indonésie. Par ailleurs, le BIT a élaboré des lignes directrices sur cette question, entre autres un manuel sur la législation coopérative et la prise de décisions participatives dans le domaine des coopératives.

Encadré 4.1

Pour un environnement propice aux coopératives: Programme pour les coopératives en Afrique, COOP^{AFRICA}

Le Programme pour les coopératives en Afrique, COOP^{AFRICA} *, vise à faciliter la création d'emplois, la protection sociale et la participation de la société dans l'esprit des coopératives. Dans le domaine législatif, le programme a pour objet de soutenir les mesures juridiques et administratives favorables au développement des coopératives (Lesotho, Mozambique, Ouganda, Zanzibar, etc.). Au niveau de l'entreprise, le programme vise les services aux coopératives de base par le biais de «centres de compétence» bien déterminés, et les acteurs des coopératives au travers d'un fonds d'encouragement. Au niveau institutionnel, le programme a instauré un réseau de fournisseurs coopératifs dans la région et soutient les structures de coordination (syndicats, fédérations, etc.) par l'intermédiaire de groupes consultatifs nationaux. Il ressort d'une évaluation effectuée à mi-parcours (septembre 2009) que le fonds d'encouragement répond efficacement à la demande des coopératives en matière de services de soutien; en 2008-09, quelque 70 projets ont bénéficié à plus de 224 000 membres de coopératives. Couplé au Programme de finance solidaire, le programme a permis d'étendre la couverture sociale aux populations pauvres.

COOP^{AFRICA} a mis au point un système de contrôle et d'évaluation sur la base d'études sur le terrain, qui fait intervenir des acteurs locaux et nationaux. L'évaluation à mi-parcours a montré ce qui suit: sept pays ont adopté de nouvelles lois et politiques sur les coopératives, près de 4 000 emplois ont été créés et les coopératives comptent 225 000 membres. Environ 46 pour cent de ces membres sont des femmes et 40 pour cent des jeunes. Pour sa diffusion, le programme bénéficie de partenariats avec la CSI, l'OIE et d'initiatives du type «Unis dans l'action». Il est financé principalement par l'UKaid et le DFID (Royaume-Uni), l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, le gouvernement finlandais et le Programme du Golfe arabe pour les organisations de développement des Nations Unies.

* www.ilo.org/coopafrika

289. Les entreprises multinationales peuvent exercer une influence positive importante sur l'emploi et le développement des pays. C'est un objectif auquel les gouvernements peuvent contribuer en mettant en œuvre des politiques qui encouragent l'investissement et la création d'emplois décents par ces entreprises. C'est dans cet esprit que le Bureau fait cause commune avec des mandants tripartites au niveau national au Ghana et en Argentine pour favoriser la mise en place de conditions propices à un renforcement du dialogue entre les dirigeants politiques, les employeurs, les travailleurs et les multinationales, sur les expériences acquises, les sujets d'inquiétude et les choix politiques. D'autre part, des recherches sur le terrain suivies de mesures visant à renforcer les capacités ont été réalisées dans trois pays d'Afrique qui sortaient d'un conflit – Côte d'Ivoire, Sierra Leone et Liberia – pour étudier le rôle des entreprises multinationales dans l'emploi des jeunes et les solutions dont disposent les décideurs pour doper l'emploi des jeunes dans ce secteur.

Deuxième pilier. Des lieux de travail durables et responsables

290. Le travail du Bureau dans ce domaine suit deux grands axes: 1) promouvoir des méthodes de travail décentes et productives dans les PME, essentiellement en aidant les organisations intermédiaires à renforcer les capacités; et 2) la responsabilité sociale des entreprises et la défense des principes énoncés dans la Déclaration sur les entreprises multinationales.

291. Depuis de nombreuses années, le BIT participe à des programmes menés au niveau de l'entreprise pour soutenir des stratégies «centrées sur l'être humain» ou de haut niveau dans le but d'accroître la productivité et la compétitivité. Ces stratégies consistent

principalement à améliorer les intrants du processus de production (technologie, compétences des travailleurs, structures organisationnelles en coopération ou en collaboration) au lieu de se focaliser sur la réduction des coûts. Les exemples ne manquent pas qui montrent que le travail décent – respect de la sécurité et de la santé au travail, bonnes relations entre les travailleurs et l'employeur, assainissement de systèmes de production, etc. – est la base d'une amélioration durable de la productivité et d'une plus grande compétitivité. Le travail décent est, en résumé, un facteur de production.

292. L'amélioration de la qualité du travail et le respect des lois nationales du travail et des normes internationales du travail dans les entreprises correspondent à plusieurs volets de l'action du BIT, qui couvrent les quatre objectifs stratégiques. Témoins de cette action, le programme Compétitivité et responsabilité: la clé des entreprises durables (SCORE), qui vise à améliorer la capacité des pays de mener des actions durables de développement de la productivité et de la compétitivité dans les regroupements de PME, en se fondant sur les normes du travail, la coopération sur le lieu de travail et les pratiques de gestion novatrices, et le Programme d'amélioration des usines à Sri Lanka, au Viet Nam et en Inde.

293. Les entreprises responsables défendent des valeurs communes et les principes de confiance et de coopération; à cette fin, il est primordial de promouvoir le dialogue social et de bonnes relations professionnelles – négociation collective, information, consultation et participation des travailleurs. Des programmes tels que le programme d'amélioration des usines et le programme SCORE, ainsi que divers accords-cadres internationaux passés entre des multinationales et des fédérations syndicales mondiales dans différentes branches, nous enseignent que le dialogue social peut contribuer à une augmentation de la productivité et à l'innovation, ainsi qu'à une amélioration de la santé, de la sécurité et de l'équité sur le lieu de travail.

294. Une grande part de la capacité de production mondiale demeure dans l'économie informelle; beaucoup d'entreprises multinationales, dont les bénéfices peuvent dépasser le PIB des pays d'accueil, opèrent sur de multiples territoires, souvent dans des régions caractérisées par une gouvernance laxiste, et par des normes du travail ou environnementales diverses ou limitées. Face à une société civile et des consommateurs qui exigent de plus en plus de transparence, les entreprises adoptent des normes à l'application facultative ou se fixent des codes de conduite. Pour le BIT, un problème d'harmonisation se pose: une convergence entre ces initiatives s'impose pour mettre fin au double emploi des ressources ou à l'incompatibilité des stratégies suivies.

295. La Déclaration sur les entreprises multinationales, qui a été adoptée en 1977, est le seul instrument normatif de l'OIT qui vise directement les entreprises, ce qui a posé de nouvelles difficultés. Pour le relever, la Sous-commission sur les entreprises multinationales a été constituée pour mettre en œuvre un mécanisme de suivi destiné à mesurer l'effet donné à cet instrument. Jusqu'à récemment, le Bureau a assuré ce suivi sous la forme d'une enquête générale périodique auprès des mandants tripartites dans les Etats Membres. Il a fallu revoir la méthode parce que les taux de réponse à l'enquête diminuaient et parce qu'un nombre croissant d'observateurs pensait qu'un modèle d'action plus dynamique avec les entreprises multinationales, les Etats Membres et d'autres acteurs pourrait donner des résultats plus ciblés. En novembre 2009, le Conseil d'administration a approuvé une nouvelle stratégie de suivi: le Bureau effectuera désormais ses études par pays au niveau national, en mettant l'accent sur les efforts de sensibilisation et sur le développement du dialogue parmi les mandants et les entreprises multinationales.

296. Pour remédier à la confusion croissante créée par la multiplication des codes et des normes, et devant la nécessité d'une stratégie plus dynamique pour promouvoir les principes relatifs aux entreprises multinationales, le Bureau a ouvert un nouveau «guichet». Lancé au début de 2009, il fournit directement aux entreprises multinationales, travailleurs, employeurs et Etats Membres une assistance technique gratuite et confidentielle en matière de normes internationales du travail. Ce service reçoit un bon accueil et des mesures sont prises pour répondre à la demande en hausse.

297. Dans le débat sur la responsabilité sociale des entreprises, une place croissante est prise par la question de la responsabilité des entreprises multinationales concernant les méthodes de travail et les pratiques environnementales de leurs réseaux en pleine expansion. Le Bureau a lancé pour les responsables des audits sociaux un cours sur l'application des normes fondamentales du travail dans les chaînes d'approvisionnement, cours qui intègre les contributions de différents départements, programmes et services du Bureau (ACT/EMP, ACTRAV, Centre international de formation de Turin, programme Better Work, IPEC, SafeWork et OIT/SIDA).

Troisième pilier. Développement de l'entrepreneuriat et de l'activité économique

298. Avec la formation et les services professionnels qu'il fournit, le Bureau possède une très grande expérience de la promotion de l'entrepreneuriat. Le soutien qu'il apporte, surtout destiné aux petites et microentreprises et aux coopératives, vise de plus en plus les femmes et les jeunes entrepreneurs. Une attention grandissante est accordée au développement d'approches systémiques pour assurer le fonctionnement des marchés, un soutien étant apporté à des secteurs ou des chaînes de valeur en particulier et, souvent, avec des solutions à des problèmes ou des obstacles au niveau local. Citons, par exemple, *Redturs*, initiative du BIT axée sur les marchés qui vise à développer les débouchés et créer des emplois dans le tourisme communautaire au profit de populations rurales et indigènes de l'Amérique latine ¹¹.

299. Le Programme de développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes (WED), actuellement en place dans 24 pays, permet aux associations de femmes entrepreneurs de mieux se faire entendre et d'avoir plus de poids, outre qu'il les aide à accéder aux sphères de décision et à peser sur les politiques adoptées dans plusieurs pays en ce qui concerne les PME. En Afrique, l'organisation régulière du «mois de la femme entrepreneur» contribue à faire connaître les femmes qui se lancent dans les affaires; cette campagne est devenue une activité annuelle qui s'autofinance dans cinq pays. Etant donné que WED passe de projets de coopération technique à un programme à part entière, des indicateurs d'impact sont actuellement mis au point et un outil pilote est utilisé en Ethiopie pour évaluer les retombées du programme. Les indicateurs ont pour but de permettre aux gouvernements et aux partenaires de services de noter les évolutions au fil du temps et de répertorier les bonnes pratiques.

300. En collaboration avec le Bureau pour l'égalité entre hommes et femmes, l'OIT contribue à l'élaboration d'une politique d'équité entre les sexes dans les PME de plusieurs pays, et le projet pour la promotion de l'entrepreneuriat féminin et l'égalité des sexes (WEDGE) se traduit par divers outils et stratégies produits sur la base des conclusions des recherches effectuées dans le cadre du programme.

301. Le BIT a été le premier à utiliser les médias pour le développement des entreprises (la télévision en Chine, le théâtre de rue à Sri Lanka et la radio en Ouganda et au

¹¹ Voir www.redturs.org.

Viet Nam, par exemple). Les moyens de communication offrent un support efficace et novateur pour atteindre des publics nombreux et donnent surtout aux populations des pays en développement des outils pour qu'elles prennent en main leur développement économique. En Ouganda, par exemple, le projet du BIT Médias pour les petites entreprises d'Afrique (SEMA) permet aux gens démunis de défendre leurs intérêts commerciaux en apportant une aide aux émissions radiophoniques qui s'adressent aux petites entreprises (et qui ont une énorme portée puisque près de 7 millions de personnes écoutent ces émissions en Ouganda). Un tiers des auditeurs indiquent qu'ils ont développé leur activité en mettant en pratique ce qu'ils avaient entendu sur les ondes. Il est fait mention de l'influence importante des programmes de radio sur les politiques publiques, la législation, les services aux entreprises et l'infrastructure.

302. Parmi les outils les plus connus figurent ceux conçus pour stimuler l'esprit d'entreprise. Le programme Comprendre l'entreprise vise à favoriser la création d'une culture d'entreprise en sensibilisant les jeunes qui suivent des études secondaires ou supérieures, ou une formation technique et professionnelle, aux possibilités et aux avantages qu'offre le travail indépendant. Le programme Gérez mieux votre entreprise (GERME) et des moyens complémentaires servent à former un grand nombre d'entrepreneurs existants ou en puissance. Le Bureau a élaboré également des guides et des manuels pour faciliter l'accès des entrepreneurs aux services financiers (y compris au microfinancement).

303. Le mieux est que chacun de ces outils et stratégies s'inscrive dans le cadre d'une politique de développement nationale qui tienne explicitement compte des difficultés rencontrées par les jeunes et les femmes sur le marché du travail ainsi que de la réponse à apporter aux besoins de l'économie informelle (voir chapitres 3 et 7).

Entreprises publiques

304. Les gouvernements peuvent jouer un rôle de régulateurs, de facilitateurs et de promoteurs des entreprises durables. Ils ont pour tâche primordiale de promouvoir des normes sociales et environnementales par le biais des pratiques suivies pour les marchés publics et des programmes d'investissement. Les Etats interviennent souvent dans le capital et la gestion de sociétés, habituellement en raison d'une déficience du marché ou dans l'intérêt de la population. En règle générale, les entreprises publiques ont pour mission de protéger l'intérêt public et sont donc tenues de se comporter comme des entreprises durables. Pour l'instant, le travail du Bureau s'agissant des entreprises publiques se limite essentiellement à encourager le dialogue social et une meilleure gestion des ressources humaines dans la fonction publique, souvent sous l'égide du Département des activités sectorielles (SECTOR). Celui-ci, par exemple, a adopté un programme d'action pour permettre au service public de contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté en améliorant le dialogue social et l'utilisation des ressources humaines. Compte tenu du mandat de la Conférence internationale du Travail de 2007 relatif à la promotion des entreprises durables, il pourrait y avoir place à une augmentation du soutien fourni par le Bureau aux entreprises publiques.

Chaînes d'approvisionnement et zones franches d'exportation (ZFE)

305. Le commerce dans le monde s'effectue au travers de chaînes d'approvisionnement mondiales. L'expression «chaîne d'approvisionnement» (ou «chaîne de valeur») désigne un ensemble d'entreprises liées entre elles qui fournissent à partir d'une matière première un produit ou un service à un consommateur final, au terme d'une suite d'opérations de sous-traitance. Habituellement, une ou plusieurs sociétés situées à l'extrémité supérieure (celle de l'acheteur) de la chaîne de valeur mènent le mouvement, en déterminant les règles et normes à suivre pour pénétrer le marché. Beaucoup de

systèmes de vérification, de suivi et de certification dans le domaine social opèrent le long de chaînes de valeur qui ont leur origine dans des pays à faible revenu, notamment le Pacte mondial des Nations Unies et l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. Les accords-cadres internationaux représentent un pan important de certaines chaînes de valeur mondiales et le Bureau a entrepris un travail analytique de grande ampleur dans ce domaine. Ces accords servent de mécanisme d'information et de consultation pour amortir l'impact de la crise sur l'emploi.

306. Les chaînes de valeur offrent théoriquement une grande capacité pour intégrer des entreprises de toutes les dimensions et de toutes les catégories dans les systèmes de production nationaux et mondiaux, et pour multiplier les emplois et accroître les revenus tout au long de la chaîne. Dans la pratique, les chaînes de valeur sont habituellement commandées par des entreprises «dominantes», qui établissent les règles du jeu, ce qui pose la question de savoir qui profite de l'accumulation de valeur le long de la chaîne, et ce qui amène à s'interroger sur la nature et la qualité des emplois tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Le programme Better Work constitue le principal moyen d'action du Bureau s'agissant des chaînes d'approvisionnement (voir encadré 4.2).

Encadré 4.2 Better Work

Le programme Better Work résulte d'un partenariat entre le BIT et la Société financière internationale du groupe de la Banque mondiale qui couvre aujourd'hui plusieurs pays. Lancé en août 2006 pour améliorer les méthodes de travail et la compétitivité dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, il aide les entreprises à relever leurs normes de travail sur la base des normes fondamentales de l'OIT et de la législation du travail nationale. Les fournisseurs sont ainsi mieux en mesure de résister à la concurrence sur des marchés mondiaux où beaucoup d'acheteurs exigent le respect des normes du travail.

Améliorer les normes du travail peut aider les entreprises à devenir plus compétitives grâce à une amélioration de la qualité et de la productivité. Au Cambodge, où le programme Better Work a démarré il y a quelques années, cette opération vise plus de 340 000 travailleurs dans quelques 300 usines. Résultat: on observe une nette amélioration de la qualité du milieu de travail (conformité accrue aux normes du travail et à la législation du travail) et des performances sur le marché (augmentation du chiffre d'affaires et de la part de marché).

Face aux faiblesses de la gouvernance dans les pays fournisseurs, les acheteurs vérifient à titre individuel les conditions de travail en vigueur dans leurs chaînes d'approvisionnement, ce qui entraîne une répétition coûteuse des contrôles parce que beaucoup d'usines vendent à des acheteurs multiples. Si l'on en croit une étude réalisée par la Banque mondiale dans l'industrie de l'habillement au Viet Nam, le système actuel de contrôles d'acheteurs multiples coûte approximativement 50 dollars par travailleur et par an. Better Work aide à fusionner ces contrôles; chaque année, il est effectué une seule vérification de la conformité, dont les résultats peuvent être communiqués à de nombreux acheteurs, et qui est assortie de services consultatifs à valeur ajoutée qui aident les usines à s'améliorer, le tout pour un coût d'environ 2 dollars par an. La réduction des coûts liés au recensement des problèmes permet de consacrer plus d'argent à la recherche de solutions *.

* Voir www.betterwork.org/public/global.

307. La production des chaînes de valeur a souvent lieu dans des zones franches d'exportation (ZFE). Celles-ci peuvent créer des possibilités nouvelles pour l'emploi dans le secteur formel, et constituer à ce titre une voie importante pour la création d'emplois. En revanche, certaines se transforment en enclaves dépourvues de tout lien ou presque avec l'économie locale. Certaines sont réputées autoriser des conditions de travail plus que douteuses, de mauvaises relations professionnelles, et un respect

insuffisant, voire inexistant, des droits des travailleurs, notamment de la liberté d'association. Le BIT suit la situation des ZFE depuis plus de 20 ans, y compris dans le cadre de plusieurs actions mises sur pied en 2007 et 2008 au titre de l'Initiative sur les zones franches d'exportation ¹².

308. Pour que les ZFE créent véritablement des emplois, il faudrait que les gouvernements aient une stratégie industrielle et d'investissement claire et complète, en harmonie avec la nécessité de soutenir le développement économique et le respect des droits définis dans les normes de l'OIT ¹³. Le Bureau a entamé plusieurs activités de recherche pour recueillir des informations à la fois quantitatives et qualitatives sur les pratiques des zones franches en matière de relations professionnelles (notamment en ce qui concerne la liberté d'association et la négociation collective, l'inspection du travail et le dialogue social), et a créé par exemple un site Intranet afin d'encourager l'échange de données sur le sujet au sein du BIT ¹⁴.

Réponse à la crise

309. Ainsi qu'on l'a vu, la crise économique mondiale s'est accompagnée d'une chute de la demande, d'un ralentissement des échanges commerciaux et d'un resserrement du crédit, ce qui a posé d'énormes difficultés à de nombreuses entreprises, en particulier aux petites entreprises. Les pertes d'emplois survenues dans de grandes sociétés ont fait la une de l'actualité, mais beaucoup de microentreprises et de PME ont elles aussi été gravement touchées ¹⁵. Il faut se rappeler que la crise a frappé non seulement les grandes places boursières et les chaînes de luxe, mais aussi les entreprises de seconde zone, les petits commerces et les marchés où beaucoup de petits détaillants et producteurs luttent pour survivre, même pendant les périodes d'embellie. En conséquence, environ trois quarts des réponses adoptées par les dirigeants face à la crise ont inclus des mesures d'octroi de crédits et d'allègements fiscaux aux PME (tableau 1.1).

310. Le soutien apporté aux entreprises en période de crise n'est pas très différent de celui qu'elles reçoivent à d'autres moments. Les bonnes pratiques ne varient pas sensiblement en fonction de la conjoncture économique. Simplement, en période de dégradation de l'économie, les réponses se font plus urgentes et les besoins plus pressants.

311. La crise n'a fait que souligner à quel point les impératifs de la liberté d'association et du droit de négociation collective s'imposent à toutes les entreprises durables et à quel point ils constituent une base nécessaire pour la mise en pratique de principes tels que le partage du travail ¹⁶ et les restructurations socialement responsables d'une manière plus générale.

¹² Il en a été rendu compte dans le document suivant du BIT: *Propositions pour l'ordre du jour de sessions ultérieures de la Conférence* (annexe II), Conseil d'administration, 303^e session, nov. 2008, document GB.303/3/2. Voir aussi BIT: *Rapport sur l'Initiative focale concernant les zones franches d'exportation et Rapport de la Sous-commission sur les entreprises multinationales*, Conseil d'administration, 301^e session, Genève, mars 2008, documents GB.301/ESP/5 et GB.301/12(Rev.).

¹³ BIT: *Rapport de la Réunion tripartite des pays dotés de zones franches d'exportation* (Genève, 28 sept. - 2 oct. 1998), Conseil d'administration, 273^e session, Genève, nov. 1998, document GB.273/STM/8/1.

¹⁴ Voir, par exemple, M. Amengual, W. Milberg: *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches d'exportation: un examen des tendances*, document de travail n° 3, Secteur du dialogue social (Genève, BIT, 2008); voir aussi www.ilo.org/public/french/dialogue/epz.htm.

¹⁵ Aider les mandants à appliquer le Pacte mondial pour l'emploi est un élément clé du programme sur les entreprises durables.

¹⁶ Voir J.C. Messenger, *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, TRAVAIL, note de synthèse n° 1 (Genève, BIT, 2009).

312. Dans le cadre du Programme des entreprises durables de l'OIT ont été rédigées diverses notes d'information sur les PME, les coopératives et les bonnes pratiques sur le lieu de travail pendant les périodes de crise¹⁷; des cours de perfectionnement ont été donnés à des instructeurs principaux du programme GERME pour qu'ils soient mieux en mesure d'aider leurs clients à répondre à la crise et, à la demande du G20, on a réalisé une évaluation technique des mesures prises pour soutenir les PME en réponse à la crise.

Ressources et moyens

313. Concernant les ressources, quelque 20 professionnels s'en occupent au Département de la création d'emplois et du développement de l'entreprise (EMP/ENTERPRISE) au siège, auxquels s'ajoutent 11 spécialistes des entreprises répartis entre divers bureaux extérieurs, dont beaucoup travaillent en étroite collaboration avec le personnel chargé de projets.

314. Le budget ordinaire totalise approximativement 1 million de dollars par an (hors les dépenses de personnel); mais les donateurs sont toujours présents lorsqu'il s'agit de soutenir les efforts consacrés par le BIT au développement des entreprises. A la fin de 2009, on dénombrait 28 projets de coopération technique en cours, pour une enveloppe totale d'environ 111 millions de dollars (dans certains cas, le développement des entreprises constitue l'objet exclusif du projet; dans d'autres, il s'intègre à un projet plus vaste).

315. Au fil des années, EMP/ENTERPRISE a tissé des relations de travail particulièrement étroites avec les responsables du Programme de l'entreprise, de la microfinance et du développement local au Centre international de formation de Turin, ce qui se traduit par une grande variété de produits, de cours et de projets de formation conjoints, dont l'Université d'été du BIT pour le développement de l'entreprise durable. Cette manifestation annuelle de prestige couvre tous les aspects du travail du BIT concernant les entreprises durables, et attire des participants de toutes les régions¹⁸.

316. Le département gère une «plate-forme de ressources» pour permettre à l'équipe internationale du BIT (composée de spécialistes, de chargés de projet, de collaborateurs, d'instructeurs, de chercheurs, etc.) d'échanger des informations, y compris sur la gestion des connaissances, les meilleures pratiques et les possibilités de financement et d'apprentissage.

Partenariats avec l'extérieur

317. Le BIT soutient la création d'emplois par le développement des entreprises durables en jouant un rôle actif au sein du système des Nations Unies, en particulier au niveau des pays, dans la conception et la mise en œuvre du PNUAD. En outre, il participe aux initiatives «Unis dans l'action» et collabore avec l'ONU à des programmes de coopération technique tels que SCORE, dans le cadre duquel il est associé à l'action de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) concernant la «productivité verte».

¹⁷ Voir P. Vandenberg: *Micro-, small and medium-sized enterprises and the global economic crisis: Impacts and policy responses*, Sustainable Enterprise Programme (Genève, BIT, 2009); S. Ulrich, N. Rogovsky, D. Lamotte: *Promoting responsible and sustainable enterprise-level practices at times of crisis: A guide for policy-makers and social partners*, Sustainable Enterprise Programme (Genève, BIT, 2009); J. Birchall, L. Ketilson: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Sustainable Enterprise Programme (Genève, BIT, 2009).

¹⁸ Voir www.itcilo.org/enterpriseacademy.

318. S'agissant des coopératives, le Bureau travaille en collaboration avec l'Alliance coopérative internationale. Par ailleurs, il est très actif au sein du Comité interinstitutions pour la promotion et le progrès des coopératives, notamment en préparation de la prochaine Année internationale des coopératives (2012).

319. Pour promouvoir la Déclaration sur les entreprises multinationales, le Bureau a conclu des partenariats étroits avec l'OCDE et le Pacte mondial des Nations Unies. Il continue de collaborer avec l'OCDE, en particulier pour l'application des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, en apportant une contribution technique à la mise à jour desdits Principes directeurs et en assurant la cohérence des principes communs relatifs aux normes du travail. Le Bureau remplit une fonction de secrétariat pour les mandants qui participent au Groupe de travail du Pacte mondial des Nations Unies sur la main-d'œuvre, et répond aux demandes de renseignements techniques concernant les principes liés aux normes du travail.

320. Le Bureau apporte régulièrement une assistance technique au Groupe de travail ISO 26000 sur la responsabilité sociale et collabore avec un réseau d'écoles de commerce pour s'assurer que les principes de la Déclaration sur les entreprises multinationales sont inclus dans les programmes de cours des grandes écoles de gestion et de commerce de toutes les régions. Le Bureau songe à nouer de nouvelles relations avec d'autres institutions des Nations Unies, comme la CNUCED et l'ONUDI, ainsi qu'avec des organisations sectorielles, entre autres des syndicats actifs à l'échelle internationale.

321. S'agissant du développement des petites entreprises, le Bureau est un membre clé du Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise. Grâce à cette collaboration, le Bureau entretient des relations de travail étroites et productives avec les organismes donateurs, tout en influant sur leurs pratiques.

322. La réponse de l'OIT à la crise économique mondiale se traduit par l'établissement ou la consolidation de partenariats avec différents organismes et réseaux, tant en ce qui concerne la formulation de conseils techniques adaptés ou le renforcement des capacités des fournisseurs de services aux entreprises. En Ukraine, par exemple, le Bureau collabore avec des instituts de recherche pour faire le point sur l'environnement commercial ainsi que pour contribuer à la diversification des exportations et à l'amélioration des stratégies de développement de la compétitivité dans certains secteurs. Concernant le renforcement des capacités, le BIT apporte son concours aux instructeurs du programme GERME en organisant des stages de perfectionnement régionaux pour qu'ils soient plus préparés à aider les PME, beaucoup de ces entreprises étant particulièrement éprouvées lorsque l'économie accuse un repli brutal. Le Bureau a également produit une note d'information à l'intention du G20 sur les réponses à apporter à la crise pour les PME.

Evaluation de l'impact

323. L'évaluation du travail consacré par le Bureau au développement des entreprises s'effectue à différents niveaux. Ainsi, une évaluation indépendante du Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises (IFP/SEED) a été présentée au Conseil d'administration en novembre 2003¹⁹ et, en mars 2007, la

¹⁹ BIT: *Evaluation du Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises*, Conseil d'administration, 288^e session, Genève, nov. 2003, document GB.288/PFA/11; et *Decent employment through small enterprise: A progress report on SEED activities* (Genève, 2003).

Commission de la coopération technique a étudié l'évaluation thématique qui avait été faite des activités du Bureau sur l'entrepreneuriat féminin ²⁰.

324. Le travail du Bureau relatif aux environnements propices (premier pilier) est relativement nouveau, mais il est possible d'en tirer quelques enseignements: pour créer des emplois de qualité, il vaut mieux réformer les politiques que fournir un soutien direct à chaque entreprise; il est souvent plus efficace de simplifier les modalités d'application de la législation que d'accorder des dérogations; et l'adoption de mesures pour inciter au respect des règles fonctionne souvent mieux que la menace de sanctions. La réduction des coûts d'établissement et d'exploitation d'une entreprise peut contribuer à l'essor d'entreprises durables et, en conséquence, au développement du travail décent, tout comme le renforcement et la promotion des avantages découlant d'un respect des règles ²¹.

325. Le travail du BIT relatif à la Déclaration sur les entreprises multinationales fait l'objet d'un suivi régulier de la part de la Sous-commission sur les entreprises multinationales. Le Conseil d'administration revient périodiquement sur les sujets ayant un rapport étroit avec l'action du BIT qui concerne le développement des entreprises, comme le débat sur l'indice d'embauche des travailleurs figurant dans l'édition de novembre 2007 de la publication de la Banque mondiale *Doing Business* ²².

326. Ces quinze dernières années, le Bureau a aidé quelque 65 pays à revoir leur politique et leur législation sur les coopératives. Il a contribué à l'élaboration et à l'adoption d'une nouvelle «loi-cadre» sur les coopératives en Amérique latine et participé à une initiative similaire dans le cadre de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires.

327. Au titre de son action au sein du Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise (DCED), le Bureau a largement contribué à produire un guide pratique, qui a été bien accueilli, sur les bonnes pratiques à l'appui des réformes de l'environnement des entreprises et qui s'inspire nettement des activités du BIT ²³. On peut y lire qu'il est important d'analyser les coûts et avantages sociaux et environnementaux avant de prendre une décision, de trouver un juste milieu entre le besoin de réduire le coût de l'application des règles et la nécessité d'assurer et améliorer la protection des travailleurs, y compris leur droit à une protection sociale.

328. Le programme Comprendre l'entreprise – qui vise à favoriser une culture d'entreprise – a été traduit en 22 langues et est dispensé à presque 500 000 jeunes d'une quarantaine de pays. Environ 11 000 enseignants et formateurs de maîtres ont suivi cette formation dans près de 4 500 établissements d'enseignement ²⁴. Ce programme a été

²⁰ BIT: *Entrepreneuriat féminin et promotion du travail décent: évaluation thématique*, Conseil d'administration, 298^e session, Genève, mars 2007, document GB.298/TC/1.

²¹ BIT: *Promouvoir un travail décent en favorisant l'esprit d'entreprise*, Conseil d'administration, 289^e session, Genève, mars 2004, document GB.289/ESP/1; et *Environnement de l'entreprise, droit du travail et micro et petites entreprises*, Conseil d'administration, 297^e session, Genève, nov. 2006, document GB.297/ESP/1.

²² BIT: *Les Nations Unies et la réforme: faits nouveaux dans le système multilatéral, Rapport de la Banque mondiale sur la pratique des affaires (Doing Business): l'indicateur d'embauche des travailleurs*, Conseil d'administration, 300^e session, Genève, nov. 2007, document GB.300/4/1.

²³ DCED: *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (Cambridge, 2008). Voir également www.business-environment.org.

²⁴ T. Lucas de Rezende et J.D. Christensen: *Supporting entrepreneurship education: A report on the global outreach of the ILO's Know About Business Programme* (Genève, BIT, 2009).

intégré à des cursus et des systèmes éducatifs nationaux afin qu'il continue de porter ses fruits au-delà de l'action initiale du BIT.

329. Implanté, après adaptation, dans environ 90 Etats Membres, le programme GERME – qui a pour objet de stimuler la création d'entreprises et leur croissance – a permis de former, selon les estimations, plus de 1,2 million d'entrepreneurs au total, et de créer en conséquence plus de 300 000 entreprises et 1,4 million d'emplois en quinze ans. Ces résultats s'expliquent par les efforts soutenus qui ont été déployés pour répondre à la demande d'une formation de base en gestion, et par le succès que le programme connaît en Chine et au Viet Nam ²⁵.

Des objectifs indissociables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement

330. Le mandat de l'OIT concernant la promotion d'entreprises durables est fondé sur le tripartisme et le dialogue social, et sur la défense des droits, normes et lois en rapport avec le lieu de travail. Il est également fondé sur la défense de l'intégration sociale, ce qui comprend l'égalité entre les sexes et la nécessité d'assurer aux travailleurs des conditions de travail convenables et une protection sociale. Pour le BIT, développer les entreprises, c'est non seulement laisser libre cours aux forces du marché, mais c'est aussi et avant tout créer des emplois décents.

331. Si EMP/ENTERPRISE pilote le travail du BIT au chapitre des entreprises durables et de la création d'emplois, la mise en œuvre concrète nécessite toutefois une collaboration intense entre les départements. Ainsi, EMP/ENTERPRISE doit travailler avec le Département des compétences et de l'employabilité (EMP/SKILLS) sur de nombreux sujets, dont la formation en entreprise et le développement de l'esprit d'entreprise chez les femmes handicapées (voir chapitre 6); agir avec le Département des politiques de l'emploi (EMP/POLICY) sur les façons d'intégrer l'impératif d'un environnement porteur pour les entreprises aux mesures nationales de planification ou de développement de l'emploi, comme au Nigéria et en Indonésie; œuvrer avec les responsables du Programme de finance solidaire pour faciliter l'accès des entrepreneurs à l'ensemble des services financiers dont ils ont besoin pour démarrer, prospérer et stabiliser leur activité; conclure des partenariats avec ACT/EMP pour la confection d'une boîte à outils électronique afin d'aider les organisations d'employeurs à étendre leur action et à inclure les intérêts et préoccupations des PME à leurs activités de base; et travailler avec ACTRAV sur le projet SYNDICOOP, ce qui a permis aux syndicats et aux coopératives de syndiquer conjointement les travailleurs de l'économie informelle en Afrique orientale et, plus récemment, d'entamer des activités sur l'économie sociale.

332. Il est deux domaines d'activité qui caractérisent la démarche intégrée suivie par le Bureau: le développement économique local et le travail sur l'économie informelle. Le développement économique local fait référence aux stratégies de développement circonscrites à une région – souvent rurale – qui reposent sur des interventions à plusieurs facettes et sur des processus participatifs. Habituellement, la contribution du BIT au développement économique local s'appuie sur les informations obtenues dans des domaines techniques comme l'amélioration des compétences, les activités à fort coefficient d'emploi axées sur la main-d'œuvre, le développement d'infrastructures locales, la protection sociale des groupes vulnérables et les approches axées sur les droits – comme dans le cadre du programme mondial Stratégies et techniques contre

²⁵ BIT: *SIYB Global Outreach Study* (Genève, 2003); et A. Atherton, K.O. Olming et L. Jun: *Evaluation of Start and Improve Your Business (SIYB) China* (Genève, BIT, 2007).

l'exclusion sociale et la pauvreté, qui vise à accroître au niveau local les filets de sécurité sociale dans le domaine de la santé et pour lutter contre l'exclusion sociale.

333. Le Bureau soutient des approches multiformes ou intégrées qui mettent souvent l'accent sur l'amélioration de la compétitivité et de l'emploi dans des secteurs ou des chaînes de valeur (voir encadré 4.3).

Encadré 4.3
Développement des interventions intégrées et complémentaires:
projet «Enter-Growth» à Sri Lanka

Une démarche intégrée conjugue des interventions échelonnées dans le temps pour maximiser les synergies et accroître l'impact sur la création d'emplois. Elle exige du tact et des partenaires solides.

Le projet Enter-Growth à Sri Lanka (2005-2009) associe plusieurs formules pour répondre au besoin d'un environnement commercial plus porteur, d'un meilleur accès aux marchés et d'une plus grande acceptation de la culture d'entreprise. Des forums organisés dans chaque district – rassemblant des hauts représentants des autorités provinciales et des districts, du monde des affaires et des services de développement des entreprises (organisations non gouvernementales publiques ou privées) – ont joué un rôle clé dans l'instauration d'un dialogue entre les secteurs public et privé.

Pour ces forums a été utilisée une méthode participative pour le développement de l'économie et des chaînes de valeur locales, avec laquelle des acteurs locaux ont présenté des propositions à caractère prioritaire afin de doper l'économie locale, compte tenu des contraintes et des possibilités qu'ils avaient recensées.

Les évaluations font apparaître que 740 petites entreprises ont pu accéder au crédit ou à d'autres types de services financiers, qu'au moins 800 nouvelles entreprises ont été créées dans les chaînes de valeur visées et que 63 pour cent des entreprises existantes ont sensiblement augmenté leur chiffre d'affaires. La clé de ce succès a été une amélioration de l'intégration, sous la forme d'une collaboration horizontale ou de liens verticaux dans les sous-secteurs ou les chaînes de valeur (520 fermes laitières, par exemple, ont été modernisées et vendent aujourd'hui davantage de lait à une grande usine de transformation, ainsi que sur les marchés locaux).

Grâce au soutien apporté dans le cadre du projet, 26 associations professionnelles ont été remises en activité ou ont vu le jour. De nouvelles pistes ont été ouvertes pour les fournisseurs de services aux entreprises, avec l'organisation de grands salons professionnels et un travail de développement de secteurs et de chaînes de valeur. Il ressort des enquêtes que 85 pour cent des fournisseurs de services ont vu leur marché augmenter, entre autres dans les domaines de l'emballage, de la formation sur la productivité dans l'habillement, et de l'amélioration des méthodes de travail.

Le modèle est maintenant utilisé pour développer les capacités du personnel du BIT au siège et dans les bureaux extérieurs, et il est appliqué dans d'autres programmes extérieurs.

334. Les avantages d'une démarche intégrée pour le développement des entreprises sont clairs, tout comme le sont certains des défis à relever. Ainsi, travailler avec les partenaires sociaux et par leur intermédiaire exige souvent un renforcement ou un approfondissement de leur action auprès des petites et microentreprises (dans lesquelles le dialogue social et la négociation collective sont généralement très restreints). La nécessité d'étendre la couverture sociale à toutes les entreprises et à leur personnel constitue un défi particulier du fait que, dans bon nombre de pays, beaucoup de ces entreprises opèrent dans l'économie informelle. De même, il est difficile de donner corps aux normes internationales du travail et d'appliquer la législation nationale du travail

dans les situations où la primauté du droit et le respect des droits de propriété ne sont pas solidement garantis ²⁶.

Voies possibles à suivre

Pour les Etats Membres

335. Premièrement, les Etats Membres devraient faire en sorte **que les conditions soient plus propices pour les entreprises** et qu'il soit plus facile, voire moins coûteux, de créer et d'exploiter avec succès une entreprise. Cela implique de renforcer la primauté du droit ainsi que les institutions et les systèmes de gouvernance qui encadrent les entreprises, en s'assurant qu'une législation et des politiques appropriées sont en place. Dans la plupart des pays à faible revenu, les contraintes sont non seulement les cadres réglementaires, mais aussi les lacunes des infrastructures de base (routes, télécommunications, énergie), l'insuffisance des investissements dans le capital humain (éducation, formation), le manque d'accès à la finance solidaire et la faiblesse des systèmes de protection sociale.

336. Deuxièmement, les entreprises novatrices, quelles soient leur taille et leur nature, comprennent bien qu'elles ont intérêt à montrer la voie en favorisant **des lieux de travail responsables sur le plan social et environnemental**, ne serait-ce que parce que les critères sociaux et environnementaux pèsent de plus en plus sur les décisions des consommateurs et sur les investissements tant individuels qu'institutionnels. Les gouvernements ont un rôle capital à jouer dans la gestion des connaissances sur les meilleures pratiques en vigueur dans ce domaine, et dans l'adoption de mesures pour que les politiques, législations et mesures d'incitation permettent de conjuguer d'une manière équitable et efficace les ressources humaines, financières et naturelles.

337. Troisièmement, les Etats Membres devraient encourager **la mise en place de marchés ouverts à tous et équitables, fondés sur l'égalité des chances**. Autrement dit, ils devraient créer des conditions égales pour tous les entrepreneurs, en encourageant et, au besoin, en aidant concrètement tous les membres de la société qui le souhaitent, notamment les femmes et les jeunes, à monter une entreprise et à la gérer. Cela sous-entend d'encourager une utilisation de l'espace géographique qui ne perde pas de vue qu'une politique durable doit s'appuyer sur un développement équilibré entre les zones rurales et les villes et sur la promotion des débouchés économiques au niveau local.

Pour le Bureau

338. L'action du BIT en ce qui concerne les entreprises durables prend fond sur une collaboration et des liens étroits entre le siège, le terrain et le Centre international de formation de Turin, ainsi que sur l'avantage comparatif qu'a le BIT en tant qu'organisation ayant un mandat normatif.

339. Avec les conclusions concernant la promotion d'entreprises durables, les partenaires tripartites et le Bureau disposent d'une approche solide, moderne et prospective pour la promotion d'entreprises durables, et c'est sur cette base qu'ils définissent et défendent leurs politiques.

340. La mise en œuvre de ces conclusions a obligé à ouvrir de nouveaux champs d'action et à aménager les activités du Bureau. Le nouveau cadre stratégique du

²⁶ Voir les *Conclusions concernant la promotion d'entreprises durables*, *op. cit.*, paragr. 10, point 9.

Programme pour des entreprises durables est prêt, et le Bureau met en œuvre maintenant les priorités thématiques suivantes:

- ❑ Passer d'une action en aval, souvent au niveau de l'entreprise, **à une action plus concentrée sur une réforme de la politique en amont et sur des conditions propices aux entreprises durables**. Cela contribuera à gagner en efficacité et à accroître l'impact, à lier plus efficacement l'action des entreprises avec les mesures principales en faveur de l'emploi décrites au chapitre 3, et à surmonter les difficultés liées à l'économie informelle (chapitre 7). Le Bureau accordera une plus grande attention à la réforme de la politique et à l'instauration de conditions favorables pour tous les types d'entreprise – mais plus spécialement les PME et les coopératives – ainsi qu'aux politiques qui favorisent les emplois verts et soutiennent l'économie verte. Il faudra à cette fin renforcer la capacité des mandants de participer aux décisions et constituer une base de données en effectuant des recherches et en élaborant des outils. Il faudra également intensifier l'action avec les mandants nationaux pour appliquer la Déclaration sur les entreprises multinationales tout au long des chaînes de valeur. Cette action est à la base de l'élaboration de politiques nationales destinées à attirer des investissements étrangers, de façon à maximiser les résultats en matière d'emploi à l'échelle locale.
- ❑ Contribuer davantage **à l'adoption de pratiques sur le lieu de travail responsables et durables dans les entreprises**, afin d'améliorer leur productivité et leur compétitivité d'une manière qui aille dans le sens d'un développement durable et équitable de l'économie. En s'appuyant sur des programmes tels que SCORE, le Bureau s'emploiera à accroître les capacités des mandants nationaux et autres organisations partenaires intéressées de mettre en place pour des regroupements de PME des programmes d'amélioration de la productivité et de la compétitivité durables, sur la base des normes du travail, de la coopération sur le lieu de travail et de pratiques de gestion novatrices. Il faudra pour cela s'associer avec les inspections du travail pour encourager des pratiques responsables sur le lieu de travail dans les PME. Il faudra également œuvrer avec les mandants nationaux, les fédérations syndicales mondiales et les entreprises à l'application de la Déclaration sur les entreprises multinationales sur le lieu de travail. Le niveau de développement atteint par l'Initiative pour des emplois verts et son intégration, en novembre 2009, à EMP/ENTERPRISE permettront au Bureau de mieux répondre à une demande croissante d'outils pratiques pour le virage écologique des entreprises, la promotion des emplois verts dans le secteur de la gestion et du recyclage des déchets, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les réponses des entreprises au changement climatique.
- ❑ **Accroître le soutien à l'entrepreneuriat des femmes et des jeunes**. Il s'agira par ailleurs de renforcer le rôle moteur joué par le BIT en faveur de l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes, en s'appuyant sur les succès passés et sur un renforcement des capacités. L'essor de l'entrepreneuriat féminin est un phénomène mondial, beaucoup de pays prenant des mesures de stimulation en ce sens pour aider à la réduction de la pauvreté et à la croissance économique. De même, l'entrepreneuriat des jeunes est un moyen important d'assurer un emploi productif à tous les jeunes des deux sexes, et il sera nécessaire d'intégrer l'entrepreneuriat des jeunes aux stratégies d'emploi des jeunes pour que ces derniers réussissent la transition entre l'école et le travail.

341. A ces priorités thématiques s'ajoutent deux questions importantes qui pourront exiger quelques changements de programme:

- On pourra accorder une plus grande attention à l'évaluation **des progrès accomplis et de la contribution des interventions programmées** à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour les femmes et les hommes, ainsi qu'à l'amélioration de la gestion des connaissances et de la prise en compte des enseignements à tirer. Pour la mise au point de ces méthodologies, les responsables du programme collaboreront avec l'Unité d'évaluation du BIT et pourront profiter du travail novateur que le Comité des bailleurs pour le développement de l'entreprise mène de concert avec plusieurs agences dans ce domaine. Tous les départements compétents du Bureau participeront activement à ces efforts, ainsi que les bureaux extérieurs et les partenaires sociaux.
- La capacité du Bureau d'exécuter **le mandat de l'OIT concernant les entreprises durables est importante mais limitée sur le plan des ressources, tant humaines que financières**. Une augmentation des ressources permettrait au Bureau de redoubler d'efforts dans tous les domaines susmentionnés, avec un programme vraiment intégré qui couvre les trois piliers stratégiques et qui accorde une attention particulière à l'action en amont et au renforcement des capacités des mandants.

Chapitre 5

Les compétences en vue d'améliorer l'employabilité et la productivité

342. La mondialisation donne beaucoup de prix à l'éducation et aux compétences. Quel que soit leur état de développement, les pays découvrent que la croissance est liée aux compétences: un niveau élevé d'éducation et de compétences accroît la capacité d'innover, d'adopter de nouvelles technologies et de faire face à l'évolution accélérée des technologies et des marchés. Les pays qui disposent d'un plus grand pourcentage de travailleurs éduqués et qualifiés ont augmenté plus rapidement leur compétitivité.

343. Une main-d'œuvre convenablement formée qui a la capacité d'apprendre renforce la confiance des investisseurs, incite à créer des emplois, contribuant beaucoup à favoriser une croissance inclusive reposant sur l'emploi. Dans cette perspective à long terme, la formation peut vraiment aider à créer des emplois. Les systèmes de développement des compétences font partie intégrante de l'environnement propice aux entreprises durables, dont il est question au chapitre 4.

344. La voie que prend le progrès économique et social dépend du niveau d'éducation et de compétences: plus il est élevé, plus la croissance est inclusive, moins il y a de laissés-pour-compte.

345. Il est essentiel de se concentrer sur l'éducation des jeunes – mais ce n'est pas suffisant. La formation tout au long de la vie est pour les travailleurs et les entreprises la seule manière de répondre à l'obsolescence de plus en plus rapide des formations, et aux transformations dans l'organisation du travail entraînées par la mondialisation. La crise économique et financière a rappelé avec force que la reconversion et l'amélioration des compétences permettent de maintenir les travailleurs dans l'emploi ou de les orienter vers de nouveaux emplois et de renforcer la résilience des entreprises. La formation tout au long de la vie est vitale pour les travailleurs plus âgés; l'encourager est l'une des réponses au défi démographique auquel sont confrontées les sociétés vieillissantes.

346. Sur l'échelle de la concurrence mondiale, la composante essentielle de la valeur ajoutée n'est plus la terre, ni la main-d'œuvre, ni les infrastructures physiques, ni même le capital, mais le «savoir». Considérer que tous les pays peuvent investir plus, et plus judicieusement, dans l'éducation et la formation est une hypothèse encourageante pour la répartition des capacités d'innovation.

347. Mais la majorité des pays restent confrontés au défi de l'alphabétisation et autres obstacles à l'apprentissage. Pour une grande partie de la main-d'œuvre, l'économie informelle est le moyen de gagner sa vie et la seule opportunité d'apprendre. Nombreux sont les obstacles liés au sexe et à l'origine ethnique qui empêchent d'accéder à une bonne éducation et à une formation appropriée. La discrimination fait barrage à l'égalité des chances, à commencer par l'accès à l'éducation et à la formation, bien avant l'entrée dans la vie active.

348. La Déclaration sur la justice sociale considère donc qu'un environnement institutionnel et économique durable apte à promouvoir l'emploi doit faire en sorte que «les individus puissent acquérir et actualiser les capacités et les compétences nécessaires leur permettant de travailler de manière productive pour leur épanouissement personnel et le bien-être collectif».

349. Comment les mandants et le Bureau abordent-ils ensemble l'enjeu du développement des compétences au service d'une mondialisation équitable – notamment pour relever les défis liés à la productivité, à l'équité, et à l'évolution démographique évoqués au chapitre 2? Tel est l'objet du présent chapitre.

Diversité des situations et des orientations

350. Les mandants estiment que le développement des compétences est important dans l'effort d'adaptation des sociétés aux mutations économiques et environnementales, pour accroître la productivité et l'innovation, stimuler la compétitivité, et construire des approches inclusives en vue d'un développement durable. Les systèmes et institutions de formation, et le niveau de développement économique varient d'un pays et d'une région à l'autre, d'où la diversité des problèmes et des réponses ¹.

Pays à faible revenu

351. Les pays les plus pauvres se caractérisent généralement par un bas niveau d'éducation. La pénurie de travailleurs possédant des compétences reconnues et qui ont la capacité d'en acquérir de nouvelles dans leur travail fait obstacle à la croissance de l'économie productive formelle.

352. Il faut lever de nombreux obstacles financiers et non financiers pour améliorer l'accès des pauvres à la formation: le manque à gagner que représente le temps consacré à la formation; les critères d'admission très sévères ou le montant élevé des frais d'inscription; les facteurs sociaux qui contraignent souvent les femmes à s'engager dans des formations conduisant à des emplois de faible productivité. Les femmes rencontrent des difficultés lorsqu'elles souhaitent se perfectionner dans leur travail ou suivre une formation en raison du travail non rémunéré qu'elles sont tenues de fournir au foyer.

353. Les systèmes éducatifs et de formation des pays à faible revenu favorisent souvent les qualifications académiques non techniques, et l'offre de formation professionnelle, technique et qualifiante est insuffisante. Les réponses s'attachent à étendre l'accès à la formation dans les économies informelles et rurales, à améliorer les systèmes d'apprentissage, et à proposer des formations en alternance dans des établissements d'enseignement et en entreprise.

354. Les réponses au questionnaire de l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi montrent qu'un nombre croissant de pays élaborent et mettent en œuvre des politiques nationales de développement des compétences ou d'enseignement et de formation techniques et professionnels (EFTP) (Mali, Mozambique), des politiques nationales de l'emploi qui prennent en compte l'enseignement et la formation techniques et professionnels (Madagascar), des lois sur la formation (Maurice, Sénégal), ou encore établissent des organismes publics chargés de fournir des formations et de gérer les systèmes de formation (Ouganda) afin d'élargir l'offre. Ces initiatives cherchent à

¹ Pour plus d'informations sur les enjeux et les réponses aux niveaux mondial, régional et national, voir BIT: *Améliorer les aptitudes professionnelles pour stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement*, rapport V, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008.

remédier à diverses contraintes: manque de ressources qui se traduisent par une diminution des investissements dans l'EFTP; inadéquation et pénurie de compétences; employabilité insuffisante; chômage des diplômés de l'université; déficit de formation dans l'économie informelle.

Pays à revenu intermédiaire

355. Le modèle d'«économie double» persiste; les économies se caractérisent encore par un contraste entre des secteurs de forte croissance et productivité et des régions où persistent faible productivité et pauvreté dans un secteur informel très étendu (voir chapitres 2 et 7).

356. Afin de remédier aux pénuries de qualifications dans les secteurs à forte croissance, les pays s'efforcent d'améliorer la coordination entre employeurs potentiels et prestataires de formation. La nécessité de développer les compétences pour promouvoir la formalisation de l'économie a conduit les pays à élargir l'accès aux formations de qualité. Des pays comme le Brésil, l'Inde et la Jamaïque prennent des mesures en matière de coordination, d'expansion et d'inclusion en améliorant les flux d'informations relatives aux besoins de formation afin de réduire l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences. Les réponses au questionnaire de l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi montrent que, dans de nombreux pays d'Asie (Philippines, Singapour, Thaïlande, Viet Nam), les politiques de mise en valeur des ressources humaines soulignent l'importance qu'il y a à renforcer l'employabilité en offrant des formations aux qualifications recherchées par les entreprises.

357. Améliorer l'adéquation des qualifications et les actions en faveur de la formalisation grâce au perfectionnement des compétences suppose une économie formelle en expansion avec des postes à pourvoir – hypothèse qui n'est pas toujours validée. Les organismes de formation doivent s'adapter aux besoins des personnes dont le niveau d'instruction est faible, qui n'ont que peu ou pas d'expérience de l'emploi, pour les doter des qualifications et compétences exigées par les petites entreprises; parallèlement, ils tentent de susciter des compétences et une capacité à apprendre susceptible d'aider à son tour ces entreprises à adopter des technologies plus récentes pour devenir plus compétitives dans l'économie formelle. Plusieurs pays d'Amérique latine ont indiqué par exemple qu'une de leurs grandes priorités est de multiplier les possibilités de formation offertes aux groupes marginalisés et à l'économie informelle.

358. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale ainsi que la Communauté des Etats indépendants (CEI) se sont engagés dans la transition vers l'économie de marché avec une solide tradition d'enseignement et de formation techniques et professionnels; cependant, une grande partie de ces formations sont devenues obsolètes. Les systèmes d'EFTP se sont affaiblis, voire, dans certains pays, pratiquement effondrés. De plus, le vieillissement de la main-d'œuvre représente un défi économique, social et politique majeur, qui a d'importantes implications pour les politiques de l'éducation, de la formation et des migrations.

359. Parmi les efforts pour donner un nouvel essor au développement des compétences figurent la restructuration des systèmes de formation en vue de les adapter aux exigences de la nouvelle économie de marché, l'expansion des services d'emplois intermédiaires et l'offre de formation tout au long de la vie. Beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale s'attachent à améliorer les programmes de l'enseignement secondaire et professionnel, et investissent dans de nouveaux domaines de compétences, y compris dans les qualifications de base afin de favoriser l'employabilité individuelle. La priorité va également à l'investissement dans les formations à la gestion et l'esprit d'entreprise.

Les systèmes d'évaluation, d'accréditation et de validation des compétences sont censés améliorer l'employabilité et l'efficacité du marché du travail.

Pays à revenu élevé

360. Comme on l'a vu au chapitre 2, les principaux enjeux pour les pays de l'OCDE découlent de leur évolution démographique, et notamment des modifications sans précédent de la pyramide des âges. Les tendances démographiques ajoutées au durcissement de la concurrence renforcent le risque de pénurie de qualifications et de talents, et d'inadéquation des formations aux besoins, réduisant la croissance des entreprises et l'employabilité des travailleurs. Le manque de qualifications est un handicap à l'heure de la mondialisation.

361. Les pays répondent à ces défis en améliorant la pertinence et la qualité des formations à l'entrée dans la vie active; en diversifiant l'offre de formation tout au long de la vie; en ayant recours à des politiques actives du marché du travail pour combattre les inégalités en matière de formation et d'emploi; et en réintégrant les travailleurs plus âgés dans le marché du travail ².

362. En dépit des progrès réalisés ces dernières années, l'incapacité des formations préalables à l'emploi et visant à faciliter l'entrée sur le marché du travail à améliorer l'employabilité freine la croissance de l'emploi et de la productivité. La réponse consiste à intégrer les formations qualifiantes – techniques et de base, l'assurance qualité, la certification des compétences et la reconnaissance des acquis de l'expérience, les normes professionnelles et la formation axée sur les compétences, et les partenariats public-privé pour la formation.

363. Les incitations peuvent être utiles. Les programmes visant à encourager entreprises et particuliers à investir dans la formation tout au long de la vie comprennent divers éléments: allègements fiscaux pour les sociétés; régimes d'exonération fiscales qui garantissent un niveau minimum d'investissement dans la formation; versement facultatif de primes destinées à financer les formations qualifiantes et les apprentissages; clauses relatives à la formation dans les conventions collectives; centres d'évaluation indépendante des compétences pour les salariés; congé de formation payé. Pour les particuliers, les mesures incitatives prennent la forme de bourses, chèques-formation, prêts aux étudiants ou encore «crédits de formation».

364. Des politiques actives du marché du travail et des programmes d'ajustement sont mis en place pour remédier aux inégalités d'accès à l'emploi, réduire les pénuries de main-d'œuvre, initier au monde du travail, promouvoir l'esprit d'entreprise, lever les obstacles à l'embauche subis par les personnes défavorisées et les chômeurs de longue durée. Ces programmes combinent orientation professionnelle et conseils, développement des compétences de base ou des aptitudes indispensables à la vie sociale, formations professionnelles spécifiques, stages (rémunérés ou non), formation sur le tas subventionnée, et services d'appui tels que garderies d'enfants et moyens de transport.

365. Un certain nombre de pays ont établi des programmes de promotion de l'égalité en matière d'accès à l'emploi et de conditions d'emploi qui offrent des services de soutien – alphabétisation, apprentissage du calcul et des aptitudes sociales de base, formations professionnelles individualisées. L'accent est mis essentiellement sur les jeunes défavorisés (Italie, Espagne, Royaume-Uni); les handicapés (Japon, Pays-Bas,

² OCDE: *Stimuler l'emploi et les revenus: les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (Paris, 2006); UE: *De nouvelles compétences pour de nouveaux emplois. Anticiper et faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail* (Bruxelles, 2008).

Espagne, Suède, Royaume-Uni); les travailleurs âgés (Italie, Japon, Pays-Bas, Portugal); les travailleurs migrants (Canada, Pays-Bas, Portugal, Espagne) ³.

Problèmes mondiaux

366. Certaines questions ont une portée mondiale comme l'employabilité des jeunes (et l'accès des enfants astreints au travail à un travail décent), l'égalité entre hommes et femmes pour l'éducation et la formation et les migrations de main-d'œuvre.

367. Une approche globale est nécessaire pour insérer les jeunes sur le marché du travail; il faut notamment assurer une offre de formations qualifiantes de qualité, fournir des informations sur le marché du travail et des services d'orientation professionnelle, et d'emploi; l'entrepreneuriat devrait figurer aussi dans la formation professionnelle. L'amélioration de l'enseignement de base et des qualifications professionnelles de base permet aux jeunes de tirer parti des formations préalables à l'emploi et en situation d'emploi. L'apprentissage (formel et informel) est un moyen efficace pour assurer la transition de l'école au travail, et surmonter les discriminations et les stéréotypes sexistes ⁴.

368. Des mécanismes spécifiques visant à faciliter la participation des femmes ⁵ sont souvent nécessaires dans les systèmes de formation généralistes et les programmes ciblés (concilier travail et responsabilités familiales, éviter les discriminations, valider les compétences acquises dans les soins aux personnes) ⁶.

369. Les migrations de main-d'œuvre posent un certain nombre de problèmes et élargissent les possibilités de formation et de déploiement d'une main-d'œuvre qualifiée: elles permettent notamment de pallier la pénurie de qualifications dans les pays de destination; d'améliorer la reconnaissance des qualifications d'un pays à l'autre; de relever le défi du développement dans les pays d'origine des travailleurs qualifiés. Les migrations de main-d'œuvre contribueront aux objectifs de développement des pays tant d'origine que de destination, si les autorités facilitent la migration circulaire et le retour des migrants dans leur pays, de sorte que les compétences acquises à l'étranger profitent au pays d'origine.

Le mandat de l'OIT en matière de développement des compétences

370. La convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, prévoit que «Chaque Membre devra adopter et développer des politiques et des programmes complets et concertés ... [qui] devront tenir compte des besoins, possibilités et problèmes en matière d'emploi, ... du stade et du niveau du développement économique, social et culturel; et des rapports existant entre les objectifs de mise en valeur des ressources humaines et les autres objectifs économiques, sociaux et culturels» (article 1).

³ Réponses au questionnaire de l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi.

⁴ BIT: *Conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement*, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008, paragr. 62-64. Pour plus d'informations, voir BIT: *Emploi des jeunes: les voies d'accès à un travail décent*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 93^e session, Genève, 2005. Voir également les chapitres 2 et 3 du présent rapport.

⁵ BIT: *Résolution concernant l'égalité entre femmes et hommes au cœur du travail décent*, adoptée par la Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009.

⁶ BIT: *Compétences et entrepreneuriat: Réduire le fossé technologique et les inégalités de genre*, brochure (Genève, 2008).

371. L'Agenda du travail décent sert de cadre aux travaux du BIT sur le perfectionnement des compétences; l'Agenda global pour l'emploi fournit les éléments clés pour l'élaboration des politiques; et la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, donne des directives sur le contenu et les réformes des politiques en matière de compétences.

372. La Déclaration sur la justice sociale va plus loin en faisant du perfectionnement des compétences un élément d'un environnement institutionnel et économique durable propre à promouvoir l'emploi de sorte que les «individus puissent acquérir et actualiser les capacités et les compétences nécessaires leur permettant de travailler de manière productive pour leur épanouissement personnel et le bien-être collectif» (partie I A i)).

373. La résolution relative aux compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement, adoptée par la CIT en 2008, donne des orientations sur le renforcement de l'enseignement général et professionnel et la formation tout au long de la vie en tant qu'élément essentiel pour l'employabilité et pour la pérennité des entreprises. Les conclusions sur la promotion de l'emploi rural pour la réduction de la pauvreté, adoptées par la Conférence en 2009, qui insistent sur le développement des compétences, ont consolidé cet engagement.

Besoins des mandants

374. Les dernières réunions régionales de l'Organisation ont fixé des objectifs ambitieux ⁷ et ont considéré que le développement des compétences n'est pas seulement un objectif en soi, mais un impératif pour atteindre des objectifs plus larges ⁸. Les conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement font apparaître une liste conséquente de besoins des mandants:

- ❑ élaborer des politiques nationales en matière de compétences avec les moyens de les mettre en œuvre, les contrôler et les évaluer efficacement;
- ❑ définir des méthodes pour identifier à l'avance les qualifications qui seront nécessaires dans l'avenir;
- ❑ répondre aux défis des pénuries de main-d'œuvre et établir un lien entre la fourniture de compétences et les secteurs susceptibles de croissance;
- ❑ utiliser le développement des compétences pour faciliter la transition vers l'économie formelle;
- ❑ gérer les systèmes de reconnaissance des qualifications pour encourager une migration équitable,
- ❑ faciliter l'accès à la formation des groupes défavorisés sur le marché du travail;
- ❑ améliorer les services de l'emploi pour aider les jeunes (femmes et hommes) à entrer sur le marché du travail et aider les chômeurs à retrouver un emploi rémunérateur.

⁷ Par exemple, la onzième Réunion régionale africaine a décidé que les stratégies en matière d'éducation et de formation devraient fixer des objectifs afin de «faire en sorte que la moitié de la main-d'œuvre de l'Afrique ait acquis de nouvelles compétences ou amélioré son niveau de qualification d'ici à 2015»; onzième Réunion régionale africaine, Addis-Abeba, 24-27 avril 2007, AfRM/XI/D.3(Rev), paragr. 15.

⁸ Par exemple, accroître la productivité et la compétitivité en Asie et dans le Pacifique; réduire le chômage des jeunes dans les Amériques.

Réponse du Bureau

375. Le BIT aide les mandants à veiller à ce que le développement des qualifications améliore l'employabilité des travailleurs, la compétitivité des entreprises et une croissance sans exclus⁹. S'inspirant des conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement, le Bureau va s'attacher à:

- ❑ intégrer le développement des compétences dans les stratégies de développement nationales ou sectorielles et dans les actions plus globales dans les domaines des technologies, du commerce et de la mutation vers des économies moins polluantes;
- ❑ élargir l'accès aux formations adaptées à l'emploi, en luttant par exemple contre les discriminations que subissent les femmes et d'autres groupes et en ciblant les jeunes défavorisés, les communautés rurales et les personnes handicapées;
- ❑ renforcer les services de l'emploi pour élaborer des objectifs d'emploi à long terme et une réponse immédiate à la crise.

Priorité stratégique n° 1: Intégrer le perfectionnement des compétences dans les stratégies de développement nationales ou sectorielles

Qu'est-ce qu'une bonne politique de perfectionnement des compétences?

376. La politique de perfectionnement des compétences doit être liée aux politiques relatives à la demande de main-d'œuvre – par exemple dans la politique nationale de l'emploi, les stratégies de développement sectoriel, d'égalité entre hommes et femmes, et les politiques économiques plus larges visant le développement de l'agriculture, des technologies ou du commerce et l'environnement. Cela permet de réduire le risque d'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail, tout en préparant aux emplois futurs, et donc en contribuant à la croissance générale de la productivité et de l'emploi¹⁰.

377. La politique de perfectionnement des compétences est plus efficace si elle s'inscrit dans une démarche dynamique: en préparant aux emplois d'aujourd'hui tout en créant les capacités de développement humain qui attirent les investissements nationaux et étrangers, en supprimant les contraintes de l'offre de main-d'œuvre.

378. Des politiques bien formulées ont permis de créer et maintenir des arrangements institutionnels qui permettent aux ministères, aux employeurs, aux travailleurs et aux organismes de formation de travailler de concert pour anticiper et répondre avec efficacité à l'évolution des besoins de compétences.

L'élaboration des politiques

379. Les réponses au questionnaire de l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi montrent qu'un certain nombre de pays font le lien entre employabilité et

⁹ BIT: *Cadre stratégique pour 2010-2015, Faire du travail décent une réalité*, Conseil d'administration, 304^e session, mars 2009, document GB.304/PFA/2(Rev.), paragr. 35 ii). Voir également le chapitre 4 sur la question des compétences dans les entreprises durables.

¹⁰ Voir BIT: *Conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement*, op. cit.; et BIT: *Conclusions concernant la promotion d'entreprises durables*, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.

compétitivité de l'économie. De même, de nombreux pays ont souligné la nécessité d'associer le secteur privé au recensement des besoins de formation.

380. La recommandation n° 195 contient des éléments utiles pour évaluer les systèmes de développement des compétences des pays. La politique de l'Inde en la matière (adoptée en février 2009) est un bon exemple d'intégration de l'offre et de la demande en lien avec d'autres politiques nationales de développement (encadré 5.1).

Encadré 5.1
La politique de développement des compétences de l'Inde

L'objectif du plan indien de décembre 2007 est de créer un réservoir de main-d'œuvre qualifiée correspondant aux besoins des entreprises, et de faire passer l'effectif de travailleurs ayant reçu une formation de qualité de 2,5 millions par an actuellement à plus de 10 millions par an.

Cette stratégie comprend les volets suivants: évaluation des déficits de compétences par secteur ou par région et actions ponctuelles menées dans le cadre de partenariats public-privé; réalignement des infrastructures du secteur public; établissement d'un système d'accréditation et de certification crédible; mobiliser des financements pérennes pour la formation; redéploiement des bureaux de placement.

Les étapes suivantes ont été suivies pour élaborer cette politique:

Une consultation nationale a été organisée conjointement par le ministère du Travail et de l'Emploi et le BIT, afin d'identifier les principaux enjeux et les options possibles; y ont été associés le ministère de la Mise en valeur des ressources humaines et d'autres ministères intéressés, la Commission de planification, les gouvernements des Etats, les syndicats, les organisations d'employeurs, les universitaires, les prestataires de formation, des institutions des Nations Unies, des experts de la formation et des praticiens.

Des comités chargés de questions spécifiques ont apporté leurs contributions sur la gouvernance et la participation des partenaires sociaux; l'assurance qualité; les cadres de qualification; l'économie informelle; l'équité et l'accès; la formation tout au long de la vie et le financement. Le BIT a organisé la participation d'experts externes pour élargir l'éventail d'options envisagées.

Le Conseil national du développement des compétences dépendant du Premier ministre et le Bureau de coordination nationale du développement des compétences ont également contribué à la mise au point de la politique. L'Inde a ratifié la convention n° 142 en mars 2009.

381. L'intégration de la politique de perfectionnement des compétences et de la politique nationale de l'emploi est un sujet d'intérêt renouvelé pour le Bureau. L'expérience de l'Inde montre qu'une main-d'œuvre mieux formée est beaucoup plus susceptible de soutenir une croissance à forte intensité d'emploi. On trouve des exemples similaires de planification intégrée en Malaisie et à Singapour.

382. Le Libéria a demandé une assistance au Bureau pour élaborer une politique nationale de l'emploi et réviser sa politique en matière de qualifications, ce qui s'est traduit par une collaboration entre le Département des politiques de l'emploi (EMP/POLICY), le Département des compétences et de l'employabilité (EMP/SKILLS) et l'Unité des tendances de l'emploi (EMP/TRENDS).

383. Le Bureau a également fourni un soutien immédiat aux pays pour les aider à répondre à la crise financière et de l'emploi. Au Chili, un observatoire du travail a été créé pour surveiller les programmes de formation dans le cadre de l'accord tripartite national pour l'emploi (mai 2009); il couvre des domaines comme la formation préalable

à l'emploi, la reconnaissance des acquis, la formation sur le tas, et les bourses pour les travailleuses.

384. L'Iraq a bénéficié d'une aide en qualité de mandant sortant d'une situation de crise, dans des domaines variés – projets de création d'emplois, rédaction d'une législation fondée sur les normes internationales du travail et le dialogue social. Au Liban, un projet a été mis en œuvre pour l'industrie du bâtiment pour améliorer la formation des formateurs locaux, inclure la formation à l'entrepreneuriat et les services de l'emploi dans la formation professionnelle et intégrer des activités visant à assurer de bonnes conditions de travail (sécurité et santé au travail, âge minimum, droit syndical).

385. Le Bureau se penche sur le contrôle de l'impact. L'outil le plus utilisé – les études de suivi au niveau de la fourniture de formation – a été adapté à la formation officielle (suivi des diplômés de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels, évaluation de la satisfaction des employeurs vis-à-vis des nouvelles recrues) et à la formation informelle (suivi des bénéficiaires de formations communautaires, ou d'apprentissage informel). Le Bureau s'efforce également d'aider les mandants à renforcer la collecte d'informations sur le marché du travail et sur l'acquisition de compétences afin de mieux suivre l'efficacité des prestations.

386. De plus, il existe des recherches sur d'autres aspects importants des politiques de développement des compétences:

- Etant donné que l'étendue et la qualité de l'offre en matière d'éducation et de formation professionnelle ont une incidence sur la capacité des pays à adopter de nouvelles technologies ou à développer leur propre technologie, la recherche étudie comment les systèmes de perfectionnement des compétences peuvent servir de moteur de changement en multipliant les possibilités d'activités économiques à plus forte valeur ajoutée.
- Des études empiriques sur «les qualifications associées aux emplois verts» analysent les stratégies de pays et d'industries pour déterminer quelles sont les qualifications requises dans une économie plus sobre en carbone et comment les assurer.
- Un examen empirique de la conception et de la mise en œuvre des cadres de qualification évalue leur impact sur le marché du travail, en se fondant sur l'avis et l'expérience des salariés, des travailleurs et des organismes de formation, afin de recueillir des informations sur différentes approches visant à améliorer la reconnaissance des compétences, l'assurance qualité et la formation tout au long de la vie.

Priorité stratégique n° 2: Améliorer les compétences pour réduire la pauvreté et favoriser le développement économique pour tous

387. Par l'éducation et les qualifications, les travailleurs pauvres et les groupes vulnérables peuvent échapper au cercle vicieux de manque de formation – faible productivité – emplois de mauvaise qualité et mal rémunérés. Les femmes des groupes vulnérables sont généralement confrontées à des difficultés supplémentaires ou à la discrimination pour accéder aux formations de qualité et en tirer profit ¹¹.

¹¹ Il est important de souligner que beaucoup de groupes subissent des obstacles multiples sur le marché du travail. C'est pourquoi le savoir, les outils, le renforcement des capacités, et les projets de coopération technique s'adressent souvent à plus d'un groupe vulnérable. Ceci apparaît clairement dans la présentation de la présente

Améliorer l'employabilité des groupes vulnérables ...

388. Les obstacles culturels, géographiques, physiques, économiques et sociaux qui privent certains groupes des bénéfices de la croissance économique doivent être surmontés afin que chacun puisse réaliser son potentiel productif et contribuer au développement économique et social. A cet effet, il faut diversifier les formations à de nouvelles compétences et professions et en faciliter l'accès; favoriser l'égalité des chances pour les femmes; multiplier les possibilités de formation en milieu rural et dans l'économie informelle pour les jeunes défavorisés, les travailleurs migrants et les personnes handicapées. La grande majorité des réponses au questionnaire de l'étude d'ensemble font état de politiques spécifiques dans ces domaines.

... dans l'économie informelle

389. Améliorer l'accès à l'éducation et à la formation dans l'économie informelle fait partie des objectifs de développement. Le Bureau a longuement analysé le rôle du développement des compétences dans l'amélioration des possibilités offertes aux travailleurs de l'économie informelle ¹².

390. La recherche et les orientations se concentrent aujourd'hui sur la manière de perfectionner les systèmes informels d'apprentissage en Afrique – afin d'aider les jeunes à accéder à de meilleurs emplois, d'améliorer les conditions de travail et de réduire la ségrégation au travail fondée sur le sexe. Des études sur les employeurs, les apprentis et les maîtres artisans en République-Unie de Tanzanie ont mis en évidence des moyens d'améliorer l'apprentissage. Une étude pilote visant à tester certaines de ces recommandations a été lancée dans le cadre du programme commun des Nations Unies sur la création de richesses, l'emploi, et l'accès à l'autonomie économique, en s'appuyant sur les études de fond sur l'apprentissage informel ¹³.

391. Le Bureau essaie de répondre aux mandants dans une perspective interdisciplinaire qui met l'accent sur la nécessité de promouvoir conjointement les objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans des domaines comme l'emploi des jeunes. En Indonésie, le succès des programmes pilotes visant à inclure la formation à l'entrepreneuriat dans les écoles professionnelles a amené le gouvernement à introduire aussi cette formation dans les programmes généraux à l'échelle nationale.

... en milieu rural

392. Etendre l'offre de formation dans les zones rurales mal desservies, tout en renforçant le lien entre éducation et formation, d'une part, travail salarié et travail indépendant, d'autre part, n'est pas chose facile ¹⁴. L'encadré 5.2 esquisse une stratégie de formation pour ces travailleurs ruraux qui, pour la plupart, relèvent du secteur informel.

section. Voir aussi BIT: *Levez les obstacles! Ouvrez la voie vers l'égalité*, Bureau pour l'égalité entre hommes et femmes (Genève, 2008).

¹² BIT: *Conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement*, op. cit., paragr. 61. Voir également la résolution sur le travail décent dans l'économie informelle, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002, ainsi que la série d'études de pays sur les compétences et l'économie informelle: <http://www.ilo.org/public/french/support/lib/resource/subject/informal.htm>, sous «formation professionnelle», et une synthèse plus récente dans R. Palmer: *Skills and productivity in the informal economy*, document de travail n° 5, Secteur de l'emploi (Genève, BIT, 2008).

¹³ BIT: *L'apprentissage dans l'économie informelle en Afrique*, rapport sur l'emploi n° 1, rapport d'atelier, Genève, 3-4 mai 2007.

¹⁴ Voir BIT: *Promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté*, rapport IV, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008; *Conclusions sur la promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté*, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008; *Conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement*, op. cit.

Encadré 5.2 **Programme de formation pour l'émancipation** **économique en milieu rural (TREE)**

L'objet du programme TREE du BIT est d'aider les femmes et les hommes des communautés rurales pauvres à acquérir des qualifications, créer leur affaire et améliorer leurs revenus. A cet effet, il enseigne aux communautés comment repérer d'éventuels créneaux, déterminer la formation et les appuis requis pour les exploiter, évaluer la qualité et la pertinence des formations existantes, et aider les prestataires publics et privés locaux à adapter et améliorer leur offre, et comment bénéficier d'un accompagnement après la formation (crédit local, institutions du marché).

Cette approche intégrée s'inspire des leçons tirées de précédents programmes de formation axée sur la communauté, en reconnaissant la nécessité d'assurer un soutien consécutif à la formation et un lien entre formation technique et formation à l'entrepreneuriat. Des évaluations indépendantes de plusieurs projets TREE ont entraîné de nouvelles améliorations, avec l'ajout d'outils sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes, la participation des personnes handicapées, et l'intégration de TREE aux programmes de développement de l'économie locale. L'ensemble de ces outils, disponible en anglais et en français, est utilisé pour créer de nouveaux programmes avec des partenaires de plusieurs pays d'Afrique australe et occidentale. Le partage d'expériences tirées de ces nouveaux projets permettra d'apporter de nouvelles améliorations. Un programme avec le Centre de Turin est proposé pour former les responsables de projets et convaincre les décideurs politiques de l'apport de la méthodologie TREE aux politiques de promotion de l'emploi rural.

Le programme TREE au Pakistan (2002-2007) a débouché sur la création de 185 groupes d'épargne et de crédit (dont 98 par de femmes) et de sept associations d'entreprises, et des enseignants ont été formés pour gérer des centres d'alphabétisation. En outre, le programme a été adopté en tant que composante de *Skilling Pakistan*, la stratégie nationale de perfectionnement des compétences. Aux Philippines (2002-2007), le projet visant à réintégrer des ex-combattants au moyen de formations de groupe dans les communautés, et de formation à l'entrepreneuriat, a eu pour résultat de doubler en moyenne les revenus des bénéficiaires. Un projet pilote au Burkina Faso et au Niger (2000-2009) a permis à 240 femmes dans des communautés rurales de créer des microentreprises ou des coopératives.

Sources: Cinquième rapport technique sur le Pakistan et les Philippines (oct. 2004 - mars 2005); septième rapport technique pour le Pakistan et les Philippines (oct. 2005 - mars 2006); évaluation de projet au Burkina Faso (sept. 2009).

... pour les personnes handicapées

393. Sans accès à l'éducation, à la formation et aux services de l'emploi, les personnes handicapées sont écartées de façon permanente du marché du travail. Il convient, à chaque fois que c'est possible, qu'elles bénéficient des formations existantes, classiques ou en cours d'emploi. Certes, les ateliers transitoires et adaptés peuvent créer des compétences et donner confiance, mais mieux vaut favoriser l'intégration sur le lieu de travail. Des incitations comme les réductions d'impôts, des subventions sur les contributions sociales, et des aides pour adapter le lieu de travail peuvent encourager les entreprises à employer des personnes handicapées.

394. Le Secteur de l'emploi a adopté en 2009 une initiative pour l'intégration des handicapés, qui prévoit divers supports (coaching, adaptation des outils, assistance téléphonique) destinés à faciliter l'intégration du handicap dans les politiques de l'emploi et du marché du travail et dans les programmes de développement des compétences et de l'esprit d'entreprise.

395. Autrefois, les projets spécifiques sur le handicap se concentraient sur l'élaboration de formations et la création de revenus, parfois dans le cadre de programmes de réinsertion axés sur la communauté. Dans plusieurs Etats et territoires arabes (Iraq,

Jordanie, Oman, territoires arabes occupés, République arabe syrienne, Yémen), des projets ont été mis en œuvre pour renforcer les capacités nationales dans le domaine de la réadaptation professionnelle et de l'emploi pour les personnes handicapées. En Europe centrale et orientale, le Bureau a aidé certains pays du Pacte de stabilité des Balkans à renforcer leur capacité d'offrir aux personnes handicapées des services de réadaptation professionnelle, de formation et autres services liés à l'emploi. Au Cambodge, le projet APPT de formation par les pairs pour réduire la pauvreté a montré l'efficacité de la méthode qui consiste à reproduire les expériences réussies en associant l'apprentissage informel de type villageois, afin de permettre aux personnes handicapées d'accroître leurs revenus.

396. Les projets actuels privilégient l'approche plus intégrée des questions liées au handicap. Les lois adoptées récemment (Chine, Ethiopie, Kenya, Mongolie, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Thaïlande, Viet Nam, Zambie) ont été élaborées sur la base de conseils fournis par le Bureau, de consultations tripartites et d'examen techniques. Ce travail respecte les normes de l'OIT sur le handicap ¹⁵ et répond également à la demande des pays faisant suite à l'adoption de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (en vigueur depuis mai 2008).

Priorité stratégique n° 3: Renforcer les services de l'emploi pour réaliser les objectifs stratégiques en matière d'emploi

397. Les services publics de l'emploi sont des agences d'intermédiation sur le marché du travail qui facilitent le contact entre l'offre et la demande. Ils remplissent ce rôle en fournissant des informations pertinentes sur le marché du travail et des services de placement et d'assistance à la recherche d'emploi et en administrant l'assurance-chômage et les programmes relatifs au marché du travail (aide aux travailleurs licenciés, reconversion professionnelle, emploi dans la fonction publique, etc.) ¹⁶.

398. Les travaux du Bureau se concentrent sur l'analyse des bonnes pratiques dans l'administration des services de l'emploi, l'examen des projets de loi sur les services de l'emploi, le renforcement des capacités par le biais d'évaluations nationales et de cours de formation, et l'assistance pour renforcer les services pendant la crise économique. De plus, beaucoup d'activités de coopération technique directe ont contribué à établir des services d'emploi d'urgence dans des situations de crise ou à la suite de conflits dans le cadre des efforts plus larges du Bureau (Afghanistan, Argentine, Indonésie, Iraq, Liban, Libéria, Sierra Leone). D'autres projets de coopération technique ont comporté une assistance pour le renforcement des capacités des services publics de l'emploi dans le cadre des programmes nationaux pour l'emploi de jeunes, le développement des compétences, ou les migrations (Egypte, Ethiopie, Europe du Sud-Est, Jordanie, Liban, Sri Lanka et Viet Nam).

399. Le Bureau aide les mandants à établir un diagnostic de leurs besoins en matière de services d'emploi. La gestion des services publics de l'emploi et l'évaluation des programmes résument la situation actuelle des services de l'emploi; le Bureau fait des recommandations pour améliorer la gestion des programmes et les services; et aide à cibler les discussions entre les parties concernées (voir encadré 5.3).

¹⁵ BIT: Convention (n° 159) et recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983.

¹⁶ Voir BIT: *Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi*, 2010, *op. cit.* La convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, et la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, guident les Etats Membres en matière de développement et de renforcement des services de l'emploi et servent de cadre à l'assistance du Bureau.

Encadré 5.3
Exemples de mesures de réforme consécutives à des évaluations
par le BIT des services publics de l'emploi

Afrique du Sud (2003): Les programmes de formation offerts par les services de l'emploi ont été coordonnés avec les programmes d'apprentissage afin d'obtenir de meilleurs résultats.

Ethiopie (2003): Des améliorations ont été apportées aux systèmes de placement informatisés; des informations sur les exigences professionnelles ont notamment été ajoutées.

Mongolie (2008): Les services d'orientation professionnelle et d'aide à l'entrepreneuriat ont été améliorés par le biais du service public de l'emploi (avec des moyens provenant d'autres services de l'OIT).

Egypte (2009): Un projet de coopération technique d'une durée de trois ans a été lancé pour améliorer les services d'orientation professionnelle et d'emploi des jeunes.

Libéria (2009): Un appui est fourni actuellement pour aider à la restructuration du bureau des services de l'emploi sur la base de l'évaluation.

400. Le partenariat avec l'Association mondiale des services d'emploi publics (AMSEP) contribue à promouvoir le recours aux outils et aux conseils du BIT. En participant aux conférences de l'AMSEP, le Bureau contribue aux activités de formation et tire les leçons des expériences nationales.

401. Tout en se concentrant sur les services publics de l'emploi, le Bureau fournit également une assistance en matière de services d'emploi privés, principalement en examinant les projets de législation visant à réglementer les agences concernées¹⁷. Le comité d'experts a constaté que l'intérêt pour la convention n° 88 augmente, et que gouvernements et partenaires sociaux envisagent la ratification de cet instrument.

Réponse à la crise

402. Tous les pays ont été touchés par la crise financière et la crise de l'emploi en 2009, ce qui renforce l'urgence des besoins en matière de développement des compétences. Comme indiqué au chapitre 2, l'étude sur les politiques du marché du travail réalisée par le BIT pour le sommet du G20 de Pittsburgh (2009) souligne que, dans les pays à revenu élevé, la formation sur le lieu de travail, le partage du travail, l'assistance à la recherche d'emploi et les subventions sont les mesures relatives au marché du travail les plus fréquemment appliquées. Dans les pays à revenu intermédiaire et les pays à faible revenu, les réponses les plus fréquentes sont la formation sur le lieu de travail, l'assistance à la recherche d'emploi, les incitations à créer des entreprises et les programmes de travaux publics¹⁸.

403. La formation est un investissement dont le bénéfice n'est pas immédiat. Lorsqu'il y a beaucoup de chômeurs sans revenus, les activités de formation doivent souvent s'accompagner d'une aide au revenu pour les adultes qui doivent subvenir à leurs propres besoins, voire aux besoins d'autres personnes. Cela peut se faire sous la forme de bourses spécifiques de formation, des chèques-formation ou en appliquant avec souplesse les exigences en matière de recherche d'emploi pour percevoir l'assurance-chômage.

¹⁷ BIT: *Guide to private employment agencies: Regulation, monitoring and enforcement* (Genève, 2007).

¹⁸ S. Cazes, S. Verick et C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Secteur de l'emploi, document de travail n° 35 (Genève, BIT, 2009).

404. La crise a souligné le rôle crucial que peuvent jouer la formation, la reconversion et les services de l'emploi. Les services publics de l'emploi sont chargés d'aider les travailleurs et les employeurs à assumer les périodes de transition sur le marché du travail (par le placement, l'information et l'accès aux politiques actives du marché du travail – formation qualifiante, reconversion, information sur le travail indépendant et la création d'entreprise); ils aident les demandeurs d'emploi à choisir les meilleures options pour améliorer leur employabilité individuelle, en diffusant des informations fiables sur le marché du travail, en donnant des conseils pour l'orientation professionnelle et toute une palette d'outils et de techniques pour faciliter la recherche d'un emploi. Nombreux sont les services publics de l'emploi qui gèrent les programmes d'assurance-chômage, afin d'apporter aux travailleurs une aide financière temporaire pendant qu'ils se concentrent sur leur réinsertion sur le marché du travail. C'est ainsi que les services publics de l'emploi sont devenus dans de nombreux pays les premiers points de contact – le guichet unique – pour les travailleurs qui cherchent à s'insérer dans la vie active à quelque titre que ce soit. Le Bureau a fourni des conseils techniques au sujet des services d'emploi d'urgence et sur l'accroissement des capacités des services publics de l'emploi lors de réunions en Amérique latine, Afrique, et en Europe, et en actualisant, traduisant et diffusant des principes directeurs sur les bonnes pratiques.

405. Le Pacte mondial pour l'emploi ¹⁹ reconnaît le rôle essentiel de la formation et des services de l'emploi tant pour réagir à la crise que pour le développement à long terme. Les dirigeants du G20 réunis à Pittsburgh ont estimé que le perfectionnement des compétences allait au-delà de la riposte à la crise en reconnaissant qu'il ne suffit plus de former les travailleurs pour qu'ils remplissent les exigences spécifiques actuelles et qu'il faut assurer l'accès à des programmes de formation permettant de développer les compétences tout au long de la vie et ciblant les besoins futurs du marché ²⁰. Il a été demandé à l'OIT de préparer une «stratégie de formation» en consultation avec les partenaires sociaux et d'autres organisations internationales, stratégie susceptible d'être examinée lors de la réunion des ministres de l'Emploi et du Travail du G20 et au Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du G20 en 2010. Cette stratégie porte sur la préparation de la main-d'œuvre en vue de la reprise économique, sur la formation tout au long de la vie et l'innovation.

Ressources et moyens

406. Les travaux relatifs aux compétences pour améliorer l'employabilité et la productivité sont dirigés par EMP/SKILLS (11 postes, dont deux consacrés aux services de l'emploi et deux au handicap), et par dix experts en développement des compétences dans les bureaux extérieurs. Le budget ordinaire alloue 1,3 million de dollars par période biennale pour les ressources autres que de personnel destinées à des travaux sur les compétences en vue de l'employabilité. Les ressources extrabudgétaires courantes (projets de coopération technique) s'élèvent à environ 53 millions de dollars, dont 79 pour cent destinés à des projets décentralisés dans les bureaux de pays.

407. Le Centre interaméricain de documentation et de recherche en matière de formation professionnelle (BIT-Cinterfor à Montevideo, Uruguay) œuvre depuis des décennies, en tant que communauté de coopération horizontale et d'apprentissage permanent entre les organisations nationales de formation professionnelle, à diffuser les connaissances, les expériences et les bonnes pratiques dans le domaine de la formation professionnelle et de

¹⁹ BIT: *Surmonter la crise: Un pacte mondial pour l'emploi*, adopté par la Conférence internationale du Travail, à sa 98^e session, Genève, 2009.

²⁰ Sommet du G20 de Pittsburgh: *Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement* (Pittsburgh, 2009), paragr. 44.

la mise en valeur des ressources humaines afin de promouvoir la création de travail décent et productif en Amérique latine et aux Caraïbes ²¹. Pour ce travail largement destiné à ses membres – les institutions nationales de formation –, les ressources en personnel et autres ressources de l'OIT-Cinterfor issues du budget ordinaire de l'OIT s'élèvent à quelque 1,7 million de dollars par période biennale, auxquels s'ajoutent les contributions des Membres à hauteur de 450 000 dollars environ.

408. Les travaux sur le développement des compétences dans la région de l'Asie et du Pacifique visent plus particulièrement à permettre aux ministères et aux établissements de formation de tirer des enseignements mutuellement les uns des autres. Ce travail se fait essentiellement au moyen du système de gestion des connaissances sur le Web, de la mise en commun des pratiques et des réunions régionales et sous-régionales, et à travers l'appui aux composantes Compétences des programmes par pays de promotion du travail décent et des grands projets de coopération technique de la région ²².

409. Le Centre de Turin propose des cours en plusieurs langues sur des éléments spécifiques de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP) et des cours en collaboration avec EMP/SKILLS sur les politiques de perfectionnement des compétences, les services de l'emploi publics et privés, et l'insertion sur le marché du travail des personnes handicapées. L'élaboration de cours de formation conjointement avec des experts sur le terrain et au siège peut transformer les résultats des recherches et l'expérience du programme en un matériel pédagogique adapté aux particularités des pays.

Partenariats extérieurs

410. La coordination avec d'autres organismes des Nations Unies est importante. De nombreuses institutions travaillent directement sur le développement des qualifications (UNESCO, OCDE, Fondation européenne pour la formation, banques de développement); d'autres en ont besoin pour atteindre leurs objectifs de développement, comme le développement rural (FAO) ou le renforcement des capacités pour le commerce (OMC et CNUCED). La Banque mondiale et les banques régionales de développement disposent d'importants programmes de recherche, de conseils et de prêts en matière d'éducation et de formation. Le BIT s'inspire des travaux de ces institutions et vice-versa.

411. Le Groupe de travail interinstitutions sur l'EFTP a trouvé un nouveau souffle en 2009 à la suite des efforts déployés par l'UNESCO et le BIT. Il représente un forum pour les organismes des Nations Unies, les banques de développement et les autres agences multilatérales permettant d'échanger les résultats de la recherche et de l'expérience dans les pays, et d'élaborer des produits conjoints (diffusion des bonnes pratiques et des méthodologies pour la collecte et l'analyse des données). De nouvelles initiatives de l'UNESCO et du Bureau vont permettre de réaliser conjointement des examens par pays des politiques et aboutir à des outils que pourront utiliser les équipes de pays des Nations Unies pour évaluer les liens entre l'enseignement de base, la formation professionnelle, les services de l'emploi et le monde du travail. Le Groupe de travail interinstitutions s'est avéré être un forum efficace pour les consultations sur la stratégie de formation destinée au G20, et la collaboration se poursuivra pour le suivi et la mise en œuvre de cette stratégie de formation.

²¹ BIT-Cinterfor: *Strategic plan for the future action of ILO-Cinterfor*, approuvé à la 38^e réunion du Comité technique, Cartagena de Indias (Montevideo, juin 2007). Voir www.ilo.org/cinterfor pour plus de renseignements.

²² Voir www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/skills-ap/index.htm.

Evaluation de l'impact

412. Diverses évaluations des travaux du Bureau sur le perfectionnement des compétences et l'employabilité ont été réalisées au fil du temps: évaluation des départements, menée par l'unité d'évaluation du BIT (2004), des projets de coopération technique et de l'utilisation des outils de développement des compétences (2000-01), de l'impact des services consultatifs, des projets de coopération technique sur l'intégration du handicap (2008), sans compter l'évaluation interne des travaux sur les services publics de l'emploi (2007). Différentes recommandations ont été formulées (tableau 5.1 ci-après).

Tableau 5.1. Evaluation des travaux du Bureau sur les compétences et l'employabilité

Evaluation du Programme focal sur les compétences, les connaissances et l'employabilité (IFP/SKILLS), 2004	
Principales recommandations	Etat de la mise en œuvre
Se concentrer sur un nombre limité de thèmes prioritaires pour lesquels l'OIT dispose d'un mandat clair ou d'un avantage comparatif	A partir des exercices de fixation des priorités depuis 2004, et en application de l'Agenda global pour l'emploi, les travaux sur le développement des compétences sont articulés autour de trois axes principaux: politiques et systèmes relatifs aux compétences; compétences pour réduire la pauvreté; compétences pour l'emploi des jeunes
L'objectif général devrait être d'avoir une influence sur les politiques et les décisions des mandants, des donateurs et des agences de développement régionales	Les efforts de l'année précédente visaient à relancer la collaboration avec les Nations Unies et les institutions de recherche en matière de développement des compétences, notamment l'UNESCO
Développer une stratégie proactive afin de mobiliser les ressources destinées à la coopération technique en construisant des alliances stratégiques avec les donateurs	La recherche de financements s'est concentrée dernièrement sur les programmes nationaux ambitieux de réforme des compétences et sur l'augmentation des possibilités de formation et de revenus dans les zones rurales défavorisées
Revoir les résultats des cadres stratégiques et les indicateurs pour améliorer le contrôle et la mesure de la performance	Le cadre stratégique et la déclaration de résultats du programme et budget relative aux compétences et à l'employabilité reflètent explicitement les conclusions de la Conférence internationale du Travail de 2008. Les indicateurs et les outils de mesure élaborés pour le cadre stratégique et le programme et budget 2010-11 offrent des perspectives et critères plus clairs en matière de suivi

Evaluation de la coopération technique 2000-01

Principales recommandations	Réponse du Bureau
Renforcer les liens entre l'offre de formations et les services de l'emploi pour améliorer les résultats en matière d'emploi	De nombreux projets de coopération technique se sont dotés d'une composante services de l'emploi. Exemple de collaboration, le projet du Viet Nam vise à intégrer les informations sur le marché du travail dans les services proposés par les centres d'emploi et les programmes de formation
Concevoir plus d'outils pour le conseil à l'emploi, l'orientation professionnelle et les informations sur le marché du travail	Des techniques de contrôle et d'évaluation ont été élaborées et utilisées de façon plus cohérente, notamment les études de suivi; des conseils ont été fournis sur la façon de réaliser les évaluations
Cibler les services proposés sur les groupes confrontés à des problèmes particuliers	La méthodologie TREE a été adaptée pour étendre son utilisation à l'économie informelle en milieu rural; aux jeunes, aux femmes; aux personnes handicapées. Il existe des modules spécifiques sur l'insertion des handicapés et l'égalité hommes-femmes
Mieux articuler les interventions du Bureau et du Centre de Turin afin de les rendre complémentaires	Il y a maintenant plus de programmes de formation coordonnés sur le perfectionnement des compétences; expertise mise en commun pour élaborer au Centre de Turin un nouveau cours. La coordination est nécessaire pour la sélection des projets

Impact des services consultatifs

Techniques	Réponse
Evaluation d'impact	L'évaluation a été faite de façon informelle par des spécialistes sur le terrain ou le personnel du projet; les personnels du siège et du terrain travaillent ensemble pour établir des méthodes
Fixer des indicateurs/cibles	Elaboration d'une législation ou amendement de lois existantes; définition des responsabilités en matière d'exécution et budgets

Evaluation des projets de coopération technique sur l'intégration du handicap (2008)

Recommandation	Réponse
Techniques appropriées de contrôle et d'évaluation	Des outils sont en cours d'élaboration pour mesurer l'impact des activités relatives aux personnes handicapées; le Bureau compile des données de référence sur l'enseignement et la formation techniques et professionnels inclusifs dans la région Asie-Pacifique

Evaluation interne des travaux sur les services publics de l'emploi (2007)

Recommandation	Réponse
Exploiter des partenariats externes stratégiques	Partenariat avec l'Association mondiale des services d'emploi publics (AMSEP) et la Confédération internationale des agences privées pour l'emploi (CIETT) pour aider les services nationaux de l'emploi à relever le défi de l'emploi; ateliers de formation pour le personnel des services publics de l'emploi
Renforcer la coopération avec les autres départements et unités du BIT	
Renforcer les services consultatifs	

Des objectifs stratégiques inséparables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement

413. Les partenaires essentiels pour la recherche, les services et l'action en faveur du développement des compétences se situent principalement dans le Secteur de l'emploi mais aussi dans des unités d'autres secteurs comme MIGRANT, SECTOR, INTEGRATION, DIALOGUE, GENDER et IPEC. Parmi les priorités pour que le

travail et celui des unités des autres secteurs se renforcent mutuellement au cours du présent biennium et du prochain figurent l'élaboration d'indicateurs faisant le lien entre compétences et salaires – avec TRAVAIL, STAT et INTEGRATION – et la facilitation de la promotion des compétences réalisée par ACTRAV et ACT/EMP avec leurs mandants.

414. Les priorités pour le renforcement de la collaboration au sein du Secteur de l'emploi portent sur les compétences en vue de l'emploi des jeunes, des lignes directrices sur le lien entre politiques de développement des compétences et politiques de l'emploi, et l'initiative Emplois verts.

415. Les activités du BIT dans le domaine du handicap se caractérisent depuis des années par une démarche de collaboration multisectorielle, à la fois avec les mandants et les partenaires, et au sein du Bureau. L'équipe Handicap reconnaît la nécessité de promouvoir la protection sociale et les droits fondamentaux au travail des personnes handicapées, et d'encourager la participation des partenaires sociaux.

416. En participant activement au processus d'élaboration de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, le Bureau veille à ce que les progrès obtenus grâce à la convention n° 159 et d'autres normes internationales du travail soient consolidés et que de nouveaux progrès soient réalisés pour ancrer les droits des personnes handicapées dans le droit international.

417. Comme l'indique un récent document de travail du Conseil d'administration²³, les activités du BIT dans le domaine des services de l'emploi se caractérisent également par une collaboration avec une série de partenaires au sein du Bureau. Dans le Secteur de l'emploi, il existe une coopération avec EMP/TRENDS sur les activités relatives aux informations sur le marché du travail dans les projets de coopération technique et la réponse à la crise, ainsi que les programmes de reconstruction sur les réponses d'urgence des services de l'emploi en Afghanistan, Indonésie, Iraq, au Liban, Libéria et à Sri Lanka.

418. Dans d'autres secteurs du Bureau, la collaboration est active sur le thème des services de l'emploi avec NORMES et SECTOR pour la promotion de la convention n° 181 et avec DECLARATION et MIGRANT pour la promotion d'une réglementation efficace des agences d'emploi privées. DIALOGUE fournit aussi un appui avec des commentaires techniques sur les projets de législation nationale relatifs aux services publics de l'emploi ou aux agences d'emploi privées.

Voies possibles à suivre

419. Les conclusions de la Conférence internationale du Travail de 2008 ont consolidé l'engagement tripartite de mener des travaux dans le domaine du perfectionnement des compétences en faisant le lien entre ce thème, d'une part, et productivité et croissance de l'emploi, d'autre part. Avec les programmes régionaux et de pays, le mandat contenu dans la Déclaration sur la justice sociale et le Pacte mondial pour l'emploi, ces conclusions définissent les priorités à court terme pour les Etats Membres et pour le Bureau.

Pour les Etats Membres

- ❑ **Intégrer les politiques de développement des compétences dans les politiques de développement nationales et sectorielles**, et les stratégies nationales pour

²³ BIT: *L'OIT soutient le rôle des services publics de l'emploi sur le marché du travail*, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/ESP/3/2.

répondre aux moteurs extérieurs du changement – récessions mondiales, changement climatique, modèles d'échanges commerciaux, nouvelles technologies.

- ❑ **Etablir des institutions** visant à entretenir la communication entre les prestataires de formation et les employeurs pour améliorer l'impact à court terme sur le marché du travail des investissements en formation et maintenir la planification stratégique à long terme avec les ministères d'exécution, les travailleurs et les employeurs de façon à adapter l'enseignement et la formation aux objectifs du développement et de la compétitivité de l'industrie. Renforcer les capacités des systèmes d'information sur le marché du travail et des services de l'emploi en tant qu'institutions nécessaires du marché du travail.
- ❑ **Répondre aux objectifs d'une croissance inclusive** en multipliant les possibilités offertes aux personnes handicapées, aux ruraux vivant dans des zones éloignées, aux jeunes qui n'ont pas pu recevoir une instruction élémentaire, aux femmes et autres groupes confrontés à la discrimination sur le marché du travail, pour que ces groupes puissent acquérir des compétences professionnelles et les améliorer.

Pour le Bureau

- ❑ **Elaborer des notes de synthèse et d'orientation** afin d'aider les mandants à appliquer les principes de l'Agenda global pour l'emploi, les normes concernant les qualifications et la résolution relative aux compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement (adoptée par la CIT en 2008), en les adaptant à leurs particularités et priorités.
- ❑ **Elaborer et tester des outils pour vérifier la mise en œuvre et l'impact** des politiques nationales de développement des compétences et des programmes ciblés.
- ❑ **Cibler les recherches** afin de mettre en évidence les politiques et démarches qui fonctionnent, et dans quelles conditions, en combinaison avec quelles autres politiques – ainsi que les ressources financières et humaines qui leur sont nécessaires. Parmi les priorités en matière de recherche figurent aujourd'hui les systèmes de développement des qualifications visant à promouvoir l'innovation et les emplois verts, les méthodes d'anticipation des besoins de compétences, l'amélioration des systèmes d'apprentissage informels, et des programmes de formation visant à accélérer le retour à l'emploi des travailleurs licenciés.
- ❑ **Intégrer le développement des compétences et les services de l'emploi dans l'assistance fournie par le Bureau pour les plans nationaux pour l'emploi.** Déployer de nouveaux outils et de nouvelles approches sur l'anticipation des besoins de compétences, le lien entre les employeurs et les fournisseurs de formation et la coordination interministérielle.
- ❑ **Aider les Etats Membres à créer un environnement institutionnel durable propice à la promotion des compétences et de l'employabilité** par divers moyens: vulgarisation, **adaptation** et traduction des outils du BIT pour élargir l'offre de formations de bonne qualité aux populations défavorisées (personnes handicapées, communautés rurales); élaboration de nouveaux outils sur les compétences de base, l'apprentissage sur le lieu de travail et la formation dans les conventions collectives; recours à des outils permettant de répondre aux besoins spécifiques des femmes (accès à la formation) et à des emplois de qualité; renforcement de la capacité des services de l'emploi d'exécuter les programmes du marché du travail, notamment dans le cadre des réponses nationales à la crise financière et à la crise de l'emploi.

Chapitre 6

Commerce, finance internationale et marchés du travail

420. La Déclaration sur la justice sociale comporte dans son intitulé les mots «mondialisation équitable». D'où l'intérêt d'un examen des grands vecteurs de la mondialisation, dont les principaux sont les flux commerciaux et les flux financiers.

421. Les flux commerciaux et les flux financiers internationaux se sont considérablement accrus au cours des vingt à trente dernières années. Leur croissance a été particulièrement soutenue dans les années quatre-vingt-dix, au cours desquelles elle a été nettement supérieure à celle du PIB. Au niveau mondial, le ratio moyen commerce/PIB est ainsi passé de 40 à 50 pour cent entre 1990 et 2000. Les valeurs correspondantes pour les investissements directs étrangers (IDE) sont 0,5 pour cent en 1990 et 4 pour cent en 2000 ¹.

422. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, la libéralisation du commerce s'est généralement concrétisée sous une forme unilatérale ou multilatérale dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les années quatre-vingt-dix se caractérisent par une véritable floraison d'accords régionaux commerciaux, selon une tendance qui n'a cessé de se poursuivre depuis lors. Au cours de la même période, les pays ont ouvert de plus en plus largement leur compte de capital, et le nombre d'accords d'investissements bilatéraux a fortement augmenté – pas moins de 1 500 accords ayant été signés entre 1995 et 2005 ².

423. L'intégration commerciale et financière, par la hausse des salaires et du revenu des ménages qu'elle a entraînée, a profité à beaucoup, notamment dans les activités liées à l'exportation. Dans les pays en développement, la main-d'œuvre féminine a souvent été fortement mise à contribution dans le secteur des exportations, même dans les pays où leur taux d'activité est faible, pour des raisons sociales et culturelles. L'intégration dans l'économie mondiale n'est pas une garantie de croissance économique; pour autant, il est peu d'exemples de pays qui soient parvenus à accélérer sensiblement leur croissance sans être reliés aux réseaux de production et financiers mondiaux. L'intégration a également suscité de nombreuses difficultés, dont certaines sont d'ordre structurel et d'autres propres à certains pays ou certaines régions.

¹ Pour le calcul du ratio commerce/PIB, les flux commerciaux sont mesurés à l'aide de la valeur des importations et des exportations, le PIB étant quant à lui calculé sur la base de la valeur ajoutée. C'est l'une des raisons pour lesquelles ce ratio est beaucoup plus élevé que le ratio IDE/PIB.

² R. Adlung et M. Molinuevo: *Bilateralism in services trade: Is there fire behind the (BIT) smoke?* Document de travail ERSD-2008-01, division de la recherche économique et des statistiques (Genève, OMC, 2006).

Diversité des situations et des orientations

Pays à faible revenu

424. De nombreux pays à faible revenu sont membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et procèdent depuis plusieurs années à la libéralisation de leurs échanges commerciaux dans le cadre d'accords multilatéraux. Ils ont su parallèlement tirer parti de certains accords préférentiels non réciproques, comme le Système généralisé de préférences, la loi sur la croissance et les opportunités en Afrique (AGOA) adoptée par les Etats-Unis et l'initiative de l'Union européenne «Tout sauf des armes». Bien que les avantages liés à ces accords préférentiels soient mis en question, les pays à faible revenu craignent aujourd'hui que l'intensification de la libéralisation multilatérale réduise de plus en plus les facilités d'accès dont ils bénéficient au titre de ces accords.

425. Les pays à faible revenu s'inscrivent également dans la tendance mondiale à une libéralisation accrue au niveau régional. En Afrique, les initiatives menées dans ce sens se concrétisent souvent par d'ambitieux accords d'intégration. L'un des problèmes auxquels sont confrontés les négociateurs commerciaux africains tient à ce qu'il leur faut fréquemment mener les négociations sur plusieurs fronts: intégration régionale au sein de l'Afrique, libéralisation des échanges commerciaux avec l'Union européenne (dans le cadre des Accords de partenariat économique), libéralisation multilatérale dans le cadre de l'OMC. Dans un tel contexte, il n'est pas facile pour les pays insuffisamment outillés d'élaborer les stratégies de négociations appropriées, en particulier lorsqu'il leur faut traiter des questions complexes, comme la libéralisation des services, qui requièrent souvent une connaissance approfondie des liens entre la réglementation et la libéralisation.

426. Comme signalé plus haut, il est fréquemment arrivé que l'octroi d'un accès préférentiel aux marchés n'aboutisse pas aux résultats escomptés et soit notamment sans incidence sur la hausse attendue des exportations. Cette faible réactivité de l'offre, fréquemment due aux carences de l'infrastructure commerciale de base, est un phénomène qui retient de plus en plus l'attention des décideurs. Des dispositifs de renforcement des capacités techniques ont ainsi été introduits en 2005 au titre de l'initiative «Aide pour le commerce» pour compléter utilement le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha.

427. Pour de nombreux pays à faible revenu, le fait d'être tributaire d'un petit nombre de produits d'exportation est également une source de difficultés; cette dépendance les rend en effet particulièrement vulnérables aux chocs affectant les prix ou la demande des produits en question et n'est pas sans répercussions sur les autres secteurs de l'économie.

Pays à revenu intermédiaire

428. Les économies en transition ont engagé au cours des deux dernières décennies des réformes structurelles de grande ampleur. Le passage à l'économie de marché a nécessité de profonds ajustements. De nombreux pays en transition ont en outre libéralisé leur système commercial, souvent dans le cadre de l'adhésion à l'OMC. Pour importants qu'ils soient, les bénéfices procurés par cette adhésion ont aussi un coût élevé. Les nouveaux membres de l'OMC ont ainsi été tenus de souscrire dans divers domaines des engagements beaucoup plus contraignants que ceux des autres membres de

l'organisation ³, ce qui a rendu encore plus difficile le processus d'ajustement déjà engagé.

429. Avant les bouleversements politiques survenus il y a une vingtaine d'années, les exportations d'un grand nombre de pays en transition étaient fortement concentrées dans quelques secteurs et limitées à quelques pays partenaires. Pour ceux de ces pays qui ne sont pas parvenus à diversifier leurs exportations au cours des deux dernières décennies, l'ouverture des marchés s'est accompagnée d'une vulnérabilité accrue aux chocs extérieurs. Plusieurs pays de la CEI comptent ainsi parmi ceux qui ont été le plus durement touchés par la crise économique et financière mondiale.

430. La plupart des pays à revenu intermédiaire sont déjà d'anciens membres de l'OMC et ne sont pas confrontés aux problèmes d'ajustement susmentionnés. Leur principal motif de préoccupation concerne les contraintes que la qualité de membre de l'OMC fait peser sur leur capacité à mettre activement en œuvre des politiques industrielles. Les dispositions de l'OMC limitent en effet l'usage de mesures visant à soutenir les secteurs d'exportation ou à assurer la croissance d'industries naissantes en les mettant temporairement à l'abri de la concurrence étrangère.

431. Les économies émergentes, comme le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, ont toutefois largement réussi à s'imposer sur les marchés mondiaux. L'essor des exportations a favorisé la création d'emplois, souvent de qualité. L'ouverture aux flux commerciaux et aux investissements directs étrangers a entraîné une forte augmentation de la productivité, le revers de la médaille étant toutefois une baisse beaucoup plus importante que prévu de la création d'emplois dans les secteurs d'exportation. Les exportations de produits manufacturés de la Chine, par exemple, ont enregistré une hausse spectaculaire ces dernières années, avec une progression annuelle moyenne de 20 pour cent au cours de la période 2000-2007 ⁴. Pour autant, la part de l'emploi manufacturier est restée stable au cours des dix dernières années ⁵. Ainsi, l'effet dynamisant des exportations sur la croissance et la création d'emplois dans les secteurs d'exportation reste donc insuffisant pour absorber l'offre de main-d'œuvre, en particulier dans les pays à forte croissance démographique – dont l'Inde.

Pays à revenu élevé

432. Du point de vue des pays industrialisés, la libéralisation des échanges commerciaux instaurée dans de grands pays comme le Brésil et la Chine est avant tout synonyme de gonflement massif de l'«offre de travail mondiale» et d'une pression concomitante sur les salaires. Ensemble, les pays à revenu intermédiaire et à faible revenu représentent 73 pour cent de la population active mondiale, ce chiffre atteignant 80 pour cent lorsqu'on ne comptabilise que les jeunes travailleurs ⁶. Bien que la situation soit appelée à évoluer en raison du ralentissement de la croissance démographique des pays en développement, il est peu probable que la pression sur les salaires des pays industriels s'atténue dans les années à venir; dans plusieurs économies européennes, on s'attend en

³ Voir M. Bacchetta et Z. Drabek: *Effects of WTO accession on policy-making in sovereign States: Preliminary lessons from the recent experience of transition countries*, document de travail DERD-2002-02, Division du développement et de la recherche économique (Genève, OMC, 2002).

⁴ OMC: *Statistiques du commerce international 2008* (Genève, 2008).

⁵ L. Chen et B. Hou: «China: economic transition, employment flexibility and security», extrait de l'ouvrage publié sous la direction de S. Lee et F. Eyrard: *Globalization, flexibilization and working conditions in Asia and the Pacific* (Oxford, Chandos, BIT, 2008).

⁶ A.K. Ghose, N. Majid et C. Ernst: *The global employment challenge* (Genève, BIT, 2008).

fait à ce que le revenu des nouveaux arrivants sur le marché du travail soit inférieur, en valeur réelle, à celui de leurs parents.

433. Les préoccupations concernant les effets de la libéralisation des échanges commerciaux sur les salaires et sur l'emploi expliquent peut-être en grande partie la place de plus en plus grande accordée par les pays industrialisés aux questions sociales et aux problématiques relatives au travail dans les accords commerciaux préférentiels. C'est notamment le cas des régimes préférentiels unilatéraux et des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux ⁷. Les accords en question mentionnent de plus en plus fréquemment la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, se réfèrent souvent au BIT en tant qu'organe de contrôle et d'exécution et contiennent de plus en plus de références aux dispositifs d'aide au commerce susceptibles d'être utilisés dans le cadre de l'assistance technique liée aux questions de travail ⁸.

Enjeux mondiaux

434. Quel que soit leur niveau de revenu, de nombreux pays sont confrontés à deux difficultés majeures: les bénéfices de la libéralisation ne sont ni répartis uniformément dans le temps ni distribués équitablement entre les individus. Il ressort des recherches consacrées à la première de ces difficultés que les économies ouvertes ont un secteur public plus développé ⁹. Lorsqu'on examine l'impact de la crise actuelle, on comprend aisément pourquoi: alors que l'ouverture économique tend à accroître l'exposition aux chocs extérieurs, les systèmes de protection sociale, qui jouent à cet égard un rôle décisif, permettent quant à eux de se protéger des répercussions de ces chocs. Les gouvernements du monde entier se voient ainsi mis en demeure de mettre au point des systèmes de protection aptes à fonctionner dans un monde de plus en plus intégré et de trouver les moyens d'en assurer le financement.

435. Aussi importants qu'ils puissent être, les bénéfices de la mondialisation sont généralement inégalement répartis. La mondialisation constitue à ce titre l'un des principaux facteurs de l'aggravation des inégalités évoquée au chapitre 2. Eu égard à cette deuxième difficulté, tout l'enjeu est de parvenir à trouver les moyens d'assurer à l'avenir une répartition aussi équitable que possible des bienfaits de la mondialisation. On peut envisager à cet effet deux solutions. La première serait de multiplier les initiatives visant à instaurer une mondialisation sans exclusive et susceptible de se traduire immédiatement par l'amélioration du niveau de vie de chacun. La deuxième solution serait d'opérer une redistribution de la richesse entre les «gagnants» et les «perdants» de la mondialisation: les premiers (classiquement le capital et les travailleurs hautement qualifiés) ¹⁰ étant généralement plus mobiles que les seconds (les travailleurs peu qualifiés), il risque d'être difficile de mettre en œuvre cette solution. Le capital, étant le facteur le plus mobile, peut toujours se mettre hors de portée des initiatives redistributives des gouvernements en s'expatriant.

⁷ BIT: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond*, Institut international d'études sociales (Genève, BIT, 2009).

⁸ Cette évolution a été prise en considération par l'OIT, comme en témoigne la référence aux accords commerciaux bilatéraux et régionaux dans la Déclaration sur la justice sociale (partie II.B. vii)).

⁹ D. Rodrik: «Why do more open economies have bigger governments?», *Journal of Political Economy*, 106(5), oct. 1998.

¹⁰ M. Jansen et E. Lee: *Commerce et emploi: un défi pour la recherche en matière de politiques*, étude conjointe du BIT et du Secrétariat de l'OMC (Genève, 2007).

436. Une très large fraction des échanges commerciaux dans le monde se déroule dans le contexte des chaînes mondiales d'approvisionnement. Les entreprises qui réussissent à s'insérer dans ce réseau mondial ont de bonnes chances de prospérer, celles qui ne le peuvent pas ont quant à elles bien du mal à survivre dans un contexte marqué par une concurrence de plus en plus effrénée. Dans le cas des pays industriels, on constate que la majorité des acteurs présents sur les marchés mondiaux sont des entreprises de grande et de très grande taille. Les modèles théoriques récemment élaborés sur la base de la toute dernière née des théories sur le commerce expliquent ce phénomène par le fait que les petites entreprises, même dans les secteurs d'exportation, ont du mal à faire face aux coûts fixes inhérents, sur de nombreux marchés, aux activités commerciales ou aux activités productives. De par son fonctionnement, la mondialisation est donc une source d'importantes difficultés pour beaucoup de petites et moyennes entreprises.

437. Soucieux de rester compétitifs, les acteurs mondiaux sont sans cesse à la recherche des lieux et conditions susceptibles de leur assurer le niveau de productivité le plus élevé. Pour attirer les acteurs mondiaux (c'est-à-dire les investissements étrangers) ou éviter qu'ils ne partent, les acteurs locaux – administrations, travailleurs, fournisseurs – s'efforcent quant à eux, par le biais de diverses mesures incitatives, de mettre en place un environnement plus favorable que celui que peuvent proposer leurs homologues d'autres pays. La mondialisation suscite donc une concurrence internationale entre des acteurs locaux appartenant au même groupe de mandants de l'OIT. Dans un tel contexte, il devient particulièrement difficile de trouver les moyens de défendre des intérêts communs dans tous les pays. L'OIT a examiné cette «microdynamique» de la mondialisation dès l'année 1991¹¹.

Le mandat de l'OIT en matière de commerce et d'emploi

438. L'un des principaux objectifs de l'Agenda global pour l'emploi est de promouvoir les échanges commerciaux et l'investissement dans les pays en développement pour y favoriser l'accès aux emplois productifs et aux marchés. Un autre objectif majeur concerne la mise au point de politiques macroéconomiques favorables à la croissance et à l'emploi et la promotion des politiques d'intégration. La mondialisation n'affectant pas les hommes et les femmes de la même manière, il importe de poursuivre la réflexion sur la spécificité de leurs besoins respectifs¹².

439. La Déclaration sur la justice sociale souligne fortement l'intérêt que présentent les questions relatives au commerce et à la finance internationale dans la perspective de l'Agenda du travail décent. Il y est indiqué ce qui suit (partie II.C):

D'autres organisations internationales et régionales dont le mandat touche à des domaines connexes peuvent apporter une contribution importante à la mise en œuvre de cette approche intégrée. L'OIT devrait les inviter à promouvoir le travail décent, étant entendu que chaque institution aura la maîtrise totale de son mandat. La politique relative aux échanges commerciaux et aux marchés financiers ayant des répercussions sur l'emploi, il incombe à l'OIT d'évaluer ses effets afin d'atteindre son objectif qui consiste à placer l'emploi au cœur des politiques économiques.

¹¹ D. Campbell: *Globalization and strategic choices in tripartite perspective: An agenda for research and policy issues*, Institut international d'études sociales (Genève, BIT, 1991).

¹² BIT: *Conclusions concernant l'égalité entre hommes et femmes au cœur du travail décent*, Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 7.

440. C'est donc le mandat même de l'Organisation qui prescrit au Bureau de réaliser des études sur les liens entre le commerce et la finance internationale, d'une part, et l'emploi productif, d'autre part¹³. Cette question n'a toutefois pas encore fait l'objet d'une étude systématique, tant à cause de sa complexité que de son caractère intrinsèquement évolutif. Par ailleurs, les questions relatives au commerce et à la finance internationale sont des questions transversales qui touchent aux quatre piliers de l'Agenda du travail décent ainsi qu'aux principales composantes de l'Agenda global pour l'emploi. Cette situation, jointe au fait que d'autres organisations internationales poursuivent des objectifs fortement apparentés à ceux de l'OIT, doit plus que jamais inciter cette dernière à mettre sur pied un véritable programme de travail sur le commerce, la finance internationale et l'emploi.

Besoins des mandants

441. La prise en compte des besoins des mandants de l'OIT se fait essentiellement au niveau des organes de gouvernance de l'Organisation et dans le cadre d'un dialogue à l'échelon national. Le lien entre l'emploi productif, d'une part, le commerce et la finance internationale, de l'autre, a surtout été examiné par le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation et par la Commission ESP, deux instances qui ont souvent rappelé la nécessité de renforcer la cohérence des politiques au niveau international.

442. Au niveau national, les mandants sollicitent le soutien du Bureau pour l'élaboration de projets et de politiques dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes par pays de promotion du travail décent. S'agissant de ces programmes, la demande d'assistance porte très fréquemment sur les moyens d'améliorer la compétitivité des exportations (c'est notamment le cas au Bangladesh, au Lesotho et en Roumanie) et concerne directement certains secteurs – souvent celui du vêtement, mais également les produits d'origine agricole, le cuir et les articles de maroquinerie.

443. Certains pays déplorent que les IDE aient essentiellement créé des emplois peu qualifiés dans des secteurs de bas de gamme et, dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent, demandent qu'on les aide à diversifier leurs exportations. Il arrive que le lien entre le commerce et l'emploi soit pris en considération dans les politiques nationales, qui prévoient par exemple la possibilité de s'appuyer sur l'initiative Aide pour le commerce pour favoriser la diversification des exportations et renforcer l'intégration sur les marchés mondiaux, ou soulignent la nécessité de procéder à une évaluation beaucoup plus rigoureuse de l'impact des accords commerciaux régionaux sur l'emploi.

Réponse du Bureau

De l'analyse des liens à l'élaboration d'instruments d'analyse

444. C'est essentiellement au moyen d'analyses préparées pour le Conseil d'administration, de documents de travail, d'articles de journaux ou d'ouvrages que le

¹³ En fait, le mandat confié à l'OIT d'étudier les liens entre le commerce, la finance et les marchés du travail trouve son origine dans la Constitution de 1919, dont le Préambule indique: «Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays», et dans la Déclaration de Philadelphie: «Il incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier.»

Bureau s'est attaché par le passé à répondre aux demandes des mandants. Si l'on excepte un document du Conseil d'administration de novembre 2005 portant sur la dimension financière internationale de la croissance, de l'investissement et de l'emploi ¹⁴, on constate que c'est le commerce international qui était alors au centre de l'attention. Le Bureau a souvent répondu à la demande des pays en réalisant des études qui ont permis d'orienter le débat politique national. Ces études ont souvent été consacrées à des secteurs spécifiques, en particulier celui du textile. La question de l'emploi féminin, prédominant dans ce secteur, dont les hauts et les bas se sont toujours accompagnés d'une création ou d'une destruction d'emplois féminins, a fait l'objet d'une attention toute particulière.

445. La volonté de mettre au point des outils permettant d'évaluer les effets sur l'emploi des échanges commerciaux a donné lieu aux initiatives suivantes:

- Une méthode d'évaluation rapide de l'impact sur la situation de l'emploi au niveau national a été mise au point; elle permettra d'analyser les effets de la crise financière mondiale sur l'emploi, et notamment de comprendre le rôle qu'ont joué les échanges commerciaux et les investissements directs étrangers dans la propagation internationale de la crise. L'objectif est de pouvoir effectuer rapidement des évaluations, en particulier lorsqu'il y a peu de données disponibles.
- Des outils plus complexes permettant d'estimer les effets sur l'emploi du commerce ont été mis au point ou utilisés pour des évaluations au niveau des pays. Ces instruments fournissent des informations macro et mésoéconomiques et sont utilisables lorsque que l'on dispose de données très fiables. La mise au point de ce type d'outils demande beaucoup de temps, mais on peut ensuite les utiliser relativement rapidement dans divers contextes.
- Un projet, financé par l'Union européenne, portant sur l'évaluation et la prise en compte de l'incidence des échanges commerciaux sur l'emploi, a notamment pour objectif de mettre au point des instruments d'analyse, susceptibles d'être utilisés en cas de rareté ou de faible fiabilité des données et capables de renseigner sur d'autres aspects que les salaires et le volume de l'emploi. Ce projet sera mis en œuvre dans quatre pays pilotes (Bangladesh, Bénin, Guatemala et Indonésie) qui ont été retenus en consultation avec les donateurs et les mandants.

Assistance technique en matière commerciale

446. En matière commerciale, les activités d'assistance technique sont largement axées sur la compétitivité des entreprises exportatrices qui souhaitent accroître leur productivité. Plusieurs programmes d'assistance technique de l'OIT – notamment Compétitivité et responsabilité: la clé des entreprises durables (SCORE) et le Programme pour de meilleures conditions de travail, fruit d'une initiative commune de l'OIT et de la SFI (voir encadré 4.2) – visent également à renforcer la productivité. Des initiatives sont en cours pour adapter ces programmes à la spécificité des divers contextes commerciaux. Le BIT participe notamment à l'élaboration d'un projet d'assistance technique dans le domaine commercial dont il assurera la mise en œuvre en collaboration avec le Groupement interinstitutions du CCS pour la coordination concernant le commerce et la capacité de production. Dans le cadre d'un autre projet, mis en œuvre avec l'appui du Bureau régional pour l'Europe, on a, dans un but de diversification des exportations, combiné les outils de promotion de l'entreprise durable,

¹⁴ BIT: *Croissance, investissement et emploi: la dimension financière internationale*, Conseil d'administration, 294^e session, Genève, nov. 2005, document GB.294/WP/SDG/2.

les techniques de recensement des compétences et les méthodes d'évaluation de la compétitivité des exportations.

447. Dans le cadre des Accords de partenariat économique actuellement en cours de négociation entre l'Union européenne et le groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'OIT a entrepris diverses activités, notamment des consultations avec les parties prenantes et des programmes de renforcement des capacités ¹⁵. Le Centre de Turin a élaboré un cours sur le commerce et l'emploi qui met l'accent sur l'intégration régionale et les négociations relatives aux Accords de partenariat économique en Afrique ¹⁶, et va également proposer prochainement un nouveau cours sur le commerce international et les marchés du travail mis au point avec le concours du Bureau.

Réponse à la crise

448. Dans le contexte de la crise, de nombreuses évaluations de l'impact de l'évolution des échanges commerciaux et des IDE sur l'emploi ont été effectuées dans les pays, en vue d'aider les gouvernements à mettre au point des parades appropriées face à la crise. Plusieurs outils ont été utilisés pour mener à bien ces évaluations. Des études pilotes sur les évaluations rapides de l'impact sur l'emploi ont été élaborées pour le Cambodge, l'Egypte, le Libéria, l'Ouganda et l'Ukraine, ainsi que pour le secteur du textile au Maroc et dans la province de Katanga, en République démocratique du Congo. Des outils ont également été utilisés pour apprécier cet impact pendant la crise au Brésil, en Inde et en Afrique du Sud.

Impact des activités du Bureau

449. L'impact des activités du Bureau sur les activités financières et commerciales internationales n'ayant pas encore fait l'objet d'une évaluation systématique dans les pays, il serait prématuré de se prononcer sur cette question. L'Institut international d'études sociales du BIT a publié en 2007 un rapport sur le renforcement des travaux et des réseaux de recherche de l'Organisation. Au terme d'une évaluation des analyses conduites par le Bureau, le rapport constate que, malgré leur indéniable qualité, les études du BIT sur la mondialisation sont moins fréquemment citées et n'ont pas trouvé le même écho que les travaux du même ordre financés par la Banque mondiale et le FMI ¹⁷.

Ressources et moyens

450. Le Bureau n'a pas encore de programme expressément consacré au commerce, à la finance et à l'emploi. Pour assurer la prise en charge des questions correspondantes, le Secteur de l'emploi a créé en janvier 2009 un poste à plein temps d'économiste principal, assisté par un économiste nommé pour une année. Cette équipe apporte depuis février 2009 son concours à un projet de quatre ans, financé par la Communauté européenne, sur l'évaluation et la prise en compte de l'impact des échanges commerciaux sur l'emploi, projet auquel une enveloppe de 3,4 millions de dollars E.-U. a été affectée.

¹⁵ Dans le prolongement de la onzième Réunion régionale africaine (Addis-Abeba, 2007), les partenaires sociaux se sont proposé de recenser les principales difficultés soulevées par les Accords de partenariat économique. Deux conférences régionales ont été organisées en 2007, l'une par ACTRAV à Kampala et l'autre par ACT/EMP à Dakar. Les deux déclarations issues de ces rencontres mettent en évidence la nécessité d'analyser de manière encore plus approfondie l'impact attendu de ces accords sur les structures socio-économiques.

¹⁶ Ce programme va être développé dans le cadre du projet financé par l'Union européenne, en cours depuis février 2009, portant sur l'évaluation et la prise en compte des effets du commerce sur l'emploi.

¹⁷ Pour remédier à cette situation, le rapport suggère que le BIT publie davantage d'études dans des revues de qualité ou chez des éditeurs renommés. Il préconise en outre de faire le nécessaire pour accroître la visibilité de ces études en les présentant dans le cadre de conférences nationales, régionales et internationales.

451. Plusieurs membres du personnel de divers départements ayant déjà eu l'occasion de travailler sur les questions relatives au commerce font aujourd'hui partie du groupe de travail récemment mis en place au Bureau pour effectuer des recherches dans ce domaine. Leurs activités ont été financées par les budgets des départements concernés.

Des objectifs indissociables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement

452. Les liens entre les activités commerciales et financières internationales et l'emploi sont complexes et présentent des liens avec les quatre piliers du travail décent. L'équipe de travail informelle évoquée ci-dessus a jusqu'à présent été principalement mobilisée pour des activités de consultation et d'échange d'informations. Des démarches ont été engagées en vue de la réalisation de projets de recherche communs. Un accord a par ailleurs été conclu entre le Secteur de l'emploi, NORMES et des universitaires de l'extérieur en vue de la réalisation d'un projet de recherche commun sur les dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux préférentiels. Des discussions sont en cours entre le Secteur de l'emploi et le Département de statistique en vue d'une éventuelle collaboration sur les statistiques relatives au commerce et à l'emploi.

453. Un exemple concret d'activité commune menée au titre de l'ensemble des objectifs stratégiques est la collaboration poursuivie par le Secteur de l'emploi et DIALOGUE dans le cadre des négociations relatives aux APE, comme indiqué ci-dessus. On peut également mentionner les initiatives visant à mettre au point un projet d'assistance technique sur les questions relatives au commerce en collaboration avec le Groupement interinstitutions du CCS pour la coordination concernant le commerce et la capacité de production. Les négociations requièrent une étroite collaboration entre les représentants du Département de l'emploi et de SECTOR, ce qui témoigne du rôle déterminant que le dialogue social est appelé à jouer dans la création d'emplois productifs qui doit découler d'une meilleure compétitivité des exportations.

Besoin de cohérence des politiques et rôle des partenariats

454. Sur le plan stratégique, diverses initiatives ont été prises en vue de renforcer les relations de l'OIT avec d'autres institutions internationales, notamment dans le cadre de l'Initiative de cohérence des politiques¹⁸. Des représentants des institutions internationales – Banque mondiale, FMI, OMC, CNUCED, ONUDI, PNUD – se sont rencontrés deux fois par an pour échanger informations et points de vue. D'autres activités ont été organisées aux niveaux régional et national.

455. Les activités techniques menées en commun par l'OIT et d'autres institutions internationales concernées ont été récemment renforcées et ont débouché notamment sur la réalisation de deux études communes avec l'OMC¹⁹, de deux publications communes avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)²⁰, et d'une étude

¹⁸ L'Initiative de cohérence des politiques, qui fait l'objet de la première recommandation du rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, a été mise en œuvre en 2004 sous l'impulsion de l'OIT. Dix réunions ont été organisées au plan mondial en 2008.

¹⁹ M. Bachetta, E. Ernst et J.P. Bustamante: *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement*, étude conjointe du BIT et du Secrétariat de l'OMC (Genève, 2007).

²⁰ T. Hidayat et D. Widarti: *ILO-ASEAN joint study on social implications of ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) on labour and employment: The case of Indonesia* (Jakarta, BIT, 2005).

commune avec la Dotation Carnegie pour la paix internationale et le PNUD ²¹. La collaboration avec d'autres institutions s'est également poursuivie dans le cadre de manifestations communes. Deux ateliers ont ainsi été organisés en 2009, l'un en collaboration avec l'Institut de la Banque mondiale, l'autre en collaboration avec l'OMC ²².

456. Les initiatives du Bureau visant à élargir et renforcer la collaboration avec d'autres institutions se sont prolongées dans le domaine du recrutement. Les trois membres du personnel qui travaillent actuellement sur les relations entre le commerce et l'emploi productif ont été recrutés auprès de la CNUCED, de la Banque mondiale et de l'OMC.

Voies possibles à suivre

Pour les Etats Membres

457. Les Etats Membres doivent faire face à de multiples difficultés lorsqu'ils s'efforcent de tirer le meilleur parti des opportunités offertes par l'ouverture des échanges commerciaux et financiers. On aurait beaucoup à gagner à une plus grande cohérence entre les politiques du marché du travail, d'une part, et les politiques commerciales et financières, de l'autre. Il serait souhaitable de renforcer à cette fin la collaboration entre les ministères compétents, et d'engager un dialogue sur l'échelonnement des réformes des politiques du travail et des politiques commerciales.

458. Dans le domaine commercial, les politiques libérales n'entraînent pas systématiquement une croissance des exportations ou des créations d'emplois correspondantes. L'intervention des pouvoirs publics se révèle parfois nécessaire pour déclencher la réaction escomptée du côté de l'offre, en particulier dans les pays en développement. Ce constat des membres de l'OMC est à l'origine du lancement en faveur des pays en développement de l'initiative Aide pour le commerce. Les accords commerciaux préférentiels comportent de plus en plus fréquemment un volet consacré à l'assistance technique. Les mandats de l'OIT considéreront sans doute que les principes défendus par l'OIT peuvent figurer utilement dans les projets d'assistance technique concernés.

459. Dans le contexte de la crise économique et financière mondiale, il est devenu évident que l'ouverture entraîne une certaine vulnérabilité. Pour autant, les économies ouvertes n'ont pas toutes été touchées au même degré. Un large consensus semble s'être dégagé sur le fait que l'ouverture financière doit s'accompagner d'une réglementation financière appropriée. S'agissant des exportations, il semble également que la diversification, tant géographique qu'au niveau des produits, réduit la vulnérabilité aux chocs commerciaux. Ces éléments méritent sans doute d'être pris en considération par les Etats Membres qui souhaitent ouvrir leur économie.

460. Il n'existe toutefois pas de protection parfaite contre les chocs extérieurs et il est probable que les économies libérales continueront de subir à intervalles réguliers des chocs extérieurs d'intensité variable. On pourrait dès lors faire valoir qu'il appartient aux économies ouvertes de mettre en place des systèmes de protection sociale plus larges et plus généreux pour aider les principales victimes de ces chocs. Une étude publiée par le

²¹ S. Polaski et coll.: *Brazil in the global economy: Measuring the gains from trade* (Washington, DC, Dotation Carnegie pour la paix internationale; et Genève, BIT, 2009).

²² Pour tout renseignement sur ces deux initiatives: www.ilo.org/trade.

BIT il y a plus d'une dizaine d'années fait apparaître une corrélation positive entre la liberté syndicale et l'atténuation des répercussions sociales des échanges commerciaux ²³.

Pour le Bureau

461. Au cours de la période 2004-2009, le BIT a beaucoup travaillé sur les relations entre le commerce, la finance internationale et l'emploi. Compte tenu des récentes fluctuations des marchés des matières premières, de la crise financière et économique actuelle et des incertitudes qui entourent l'évolution de cette crise à moyen et à long terme, il y aurait sans doute lieu de consacrer davantage de travaux à la finance internationale. Il serait notamment important de mieux comprendre:

- l'impact de certains éléments de la libéralisation financière sur la volatilité économique, sachant que les effets de la libéralisation commerciale sont à cet égard moins prononcés;
- les moyens qui permettraient de resserrer les liens entre l'économie financière et l'économie réelle, en sorte que l'ouverture des marchés financiers contribue à la création de richesses réelles et d'emplois.

Compte tenu de la multiplication des accords d'investissement bilatéraux, il pourrait être également utile d'analyser la manière dont ces accords s'articulent avec l'objectif du travail décent.

462. Le Bureau a également renforcé sa collaboration technique en matière commerciale avec d'autres institutions internationales et organisations non gouvernementales concernées et dispose désormais d'une base solide pour poursuivre ces initiatives et en élargir la portée.

463. Dans le prolongement des initiatives prises dans le domaine du commerce, de nouvelles études sur la finance internationale pourraient être réalisées en collaboration avec les institutions internationales concernées. Il y aurait notamment lieu de renforcer la coopération technique avec le FMI, l'OCDE ou la Banque des règlements internationaux. L'expertise du Secteur de l'emploi, du Département de l'intégration des politiques et de l'Institut international d'études sociales pourrait également être mise à contribution pour la réalisation d'autres travaux.

464. Dans le cadre du travail de recherche axé sur les questions commerciales, le Bureau s'emploie toujours activement à mettre au point des instruments qui permettraient d'évaluer l'impact – global ou différencié selon le sexe, le niveau de compétences ou de revenu – des activités commerciales sur l'emploi. Ces instruments permettront au Bureau, le cas échéant, de proposer rapidement des conseils fondés sur des analyses rigoureuses. Dans l'idéal, ces outils devraient également aider le Bureau à publier ses analyses dans des revues de référence, ce qui ne manquerait pas de valoriser ses activités auprès de ses pairs des autres institutions.

465. En ce qui concerne le renforcement des capacités, le Bureau et le Centre de Turin œuvrent à la mise au point d'outils qui permettront de répondre à la demande des pays. Il ressort des premières démarches entreprises en ce sens par le Centre qu'il existe une demande potentielle de renforcement des capacités en matière commerciale, notamment dans le contexte de la libéralisation du commerce au niveau régional.

²³ R. Torres: *Towards a socially sustainable world economy: An analysis of the social pillars of globalization* (Genève, BIT, 2001).

466. La mise au point d'instruments utilisables dans le contexte de l'assistance technique en matière commerciale vient tout juste de démarrer et pourrait prendre appui sur les outils déjà utilisés dans le domaine du développement de l'entreprise. On vient également de commencer à appliquer l'expertise de l'OIT en matière de développement des compétences à l'objectif de la compétitivité et de la diversification des exportations. Ces initiatives se situent dans le prolongement de celles qui ont été prises au titre de l'initiative Aide pour le commerce, essentiellement axée sur le renforcement de la compétitivité des exportations. La nécessité d'aider les pays à «progresser sur l'échelle de la valeur ajoutée» pourrait être l'un des aspects à prendre en compte pour l'élaboration de ces outils.

467. Les accords commerciaux préférentiels récemment conclus préconisent également de mettre les mesures relevant de l'initiative Aide pour le commerce au service des politiques sociales et des politiques du travail. L'OIT serait donc fondée à engager une réflexion de fond sur les formes que pourrait prendre ce type d'assistance technique axée sur les questions commerciales.

Chapitre 7

Le travail dans l'économie informelle et les politiques visant à faciliter la transition vers la formalité

Diversité des situations et des orientations

Un défi mondial

468. L'emploi informel demeure un grave obstacle à la réalisation du travail décent pour tous. En 2010, un pourcentage important de la main-d'œuvre mondiale, tant féminine que masculine, travaille et gagne sa vie dans l'«économie informelle». Ces travailleurs – salariés ou travailleurs à la pièce, travailleurs à leur compte dans des microentreprises indépendantes – n'ont qu'un accès limité à la sécurité sociale et à la protection des travailleurs, à un financement et à la propriété (de même qu'aux droits de propriété) et ne perçoivent qu'une faible rémunération. Faute d'identité juridique, ils n'ont que peu de pouvoir de négociation, de représentation et de protection juridique et peuvent difficilement se projeter dans l'avenir¹. L'économie informelle attire les groupes les plus vulnérables présents sur le marché du travail – main-d'œuvre peu qualifiée, jeunes, travailleurs âgés, femmes, migrants.

469. Alors que certains pays, comme l'Argentine et le Brésil, sont parvenus à juguler, depuis un certain temps, la croissance du secteur informel, la part de l'emploi informel reste élevée dans l'ensemble – elle a même peut-être augmenté dans certains pays et régions au cours des dix dernières années. Les causes profondes de la persistance ou de la croissance de l'emploi informel suscitent débats et divergences de vues. En tout état de cause, ses causes profondes et ses nouvelles modalités sont multiples, à commencer par l'incapacité des économies à créer des emplois de qualité en nombre suffisant pour absorber toute la demande, comme exposé aux chapitres 2 et 3. Dans la majorité des pays, l'emploi dans le secteur formel n'a pas progressé au rythme de la main-d'œuvre, tendance qui risque de se maintenir et de s'accroître sous l'effet de la crise économique et financière. Par ailleurs, on constate dans de nombreux pays que le secteur industriel est de moins en moins capable d'absorber la main-d'œuvre. Un autre phénomène observable est la fuite d'emplois du secteur agricole vers le secteur des services, là où prédominent les emplois à faible productivité et de qualité médiocre. Par ailleurs, des pressions s'exercent sur les entreprises locales, notamment les microentreprises et les petites entreprises, pour qu'elles renforcent leur compétitivité face à l'intensification de la concurrence mondiale, de façon à survivre, s'adapter et se développer. L'évolution des stratégies de production, ainsi que de la structure de l'emploi et des contrats, a donné naissance à de nouvelles modalités de travail – sous-traitance, emploi à temps partiel,

¹ BIT: *Travail décent et économie informelle*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002.

travail temporaire ou occasionnel – qui sont loin d'offrir le niveau de sécurité et de protection sociale des contrats de travail formels ou réguliers. Les processus de restructuration économique, notamment la privatisation à large échelle d'entreprises et services publics, ont favorisé la croissance de l'économie informelle dans les pays en transition, même dans ceux qui enregistraient auparavant un taux de croissance économique élevé.

470. L'économie informelle remplit une fonction anticyclique. Elle prend de l'ampleur en période de ralentissement, par exemple au cours des processus d'ajustement structurel ou dans le cadre de la crise économique mondiale actuelle, ce qui laisse penser que le travail dans le secteur informel est bien davantage une solution de survie qu'un «choix». A l'inverse, il apparaît que l'emploi informel ne diminue pas forcément quand la croissance repart.

471. A n'en pas douter, la situation des mandants – et par conséquent leurs besoins – varient en fonction des caractéristiques socio-économiques et des programmes politiques très divers des pays, comme exposé dans la section suivante; par ailleurs, ils diffèrent aussi en fonction des moteurs spécifiques de l'informalité et des catégories de travailleurs et d'entrepreneurs engagés dans l'économie informelle.

Pays à faible revenu et à revenu intermédiaire

472. L'emploi informel représente entre 35 et 90 pour cent de l'emploi total dans les pays en développement². Dans ce contexte, l'informalité est structurellement liée au processus de développement.

473. En Afrique subsaharienne, le secteur formel n'emploie pas plus de 10 pour cent de la main-d'œuvre. Cette proportion n'a pas varié au cours des dernières années et la pauvreté extrême s'est accentuée dans cette région à la différence d'autres régions³. Les politiques visant à faire face au problème de l'économie informelle et les stratégies de réduction de la pauvreté sont donc interdépendantes.

474. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, en dépit d'une croissance économique rapide et vigoureuse, de même que d'une réduction sensible de la pauvreté dans certains pays, la proportion de travailleurs pauvres demeure substantielle – de 47 à 84 pour cent des travailleurs en Asie de l'Est et du Sud respectivement (revenu égal ou inférieur à 2 dollars des Etats-Unis par jour)⁴. Par ailleurs, la restructuration des économies asiatiques qui s'efforcent de s'adapter à la concurrence mondiale, à l'évolution des technologies et aux nouvelles stratégies de production en étendant leurs chaînes de production mondiales, s'est traduite par une intensification de la sous-traitance et de l'externalisation. Au bas des chaînes de production mondiales, on trouve surtout des microentreprises ou des travailleurs à domicile qui ne jouissent d'aucune reconnaissance ni protection et n'ont accès ni aux services de base ni aux droits fondamentaux⁵.

² BIT: *Women and men in the informal economy – A statistical picture* (Genève, 2002) et divers rapports par pays publiés depuis lors.

³ Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique: *Meeting the challenge of employment in Africa: An issues paper*, document établi pour la vingt-cinquième réunion du Comité d'experts de la Conférence des ministres africains des Finances, de la Planification et du Développement économique, Ouagadougou, 10-13 mai 2006.

⁴ BIT: *Realizing decent work in Asia*, rapport du Directeur général, quatorzième Réunion régionale asiatique, Busan, République de Corée, août-sept. 2006 (Genève, 2006).

⁵ BIT: *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*, lignes directrices approuvées par la dix-septième Conférence internationale des statisticiens du travail (nov.-déc. 2003); le «Groupe de Delhi» est un

475. En Amérique latine, l'économie informelle est essentiellement considérée comme un phénomène urbain. Selon les estimations, elle concerne quelque 75 pour cent des travailleurs d'Amérique latine, contribue pour environ 40 pour cent au PIB de la région et, au cours des quinze dernières années, a été à l'origine de 70 pour cent du nombre total de créations d'emplois⁶. Durant les vingt dernières années, l'analyse théorique et les débats de politique générale sur l'économie informelle se sont poursuivis sans relâche. Plusieurs pays ont adopté une législation spéciale pour aider les microentreprises à formaliser leur activité, et pour réglementer les conditions de travail des travailleurs domestiques et l'élargissement de la protection sociale. Les sommets de l'Organisation des Etats américains et la Conférence interaméricaine des ministres du travail, lors de ses réunions successives, ont accordé une priorité particulière au traitement du problème de l'emploi informel⁷.

476. Dans l'ensemble des régions, les pays en développement prennent des initiatives en vue de remédier à l'économie informelle en mettant en place une ou plusieurs des mesures spécifiques énumérées dans la figure 7.1, parmi lesquelles: amélioration de la productivité et création d'emplois; extension de la protection sociale; promotion de l'égalité entre hommes et femmes; promotion d'un cadre réglementaire favorable et des droits des travailleurs; aide au développement de l'entrepreneuriat et des compétences; renforcement de l'administration du travail et de l'inspection du travail et promotion du dialogue social. De bonnes pratiques tendant à faciliter la formalisation sont également mises au point, mais elles s'inscrivent souvent dans le cadre de projets pilotes bénéficiant d'un financement à court terme⁸.

477. Peu de pays ont entrepris de regrouper dans un cadre global et intégré leur action pour le développement et le fonctionnement des institutions du marché du travail. Comme indiqué plus haut, certains pays d'Amérique latine (l'Argentine et le Brésil, par exemple) sont, dans une certaine mesure, parvenus récemment à juguler l'expansion du secteur informel en utilisant de façon conjuguée plusieurs moyens d'action.

Pays à revenu élevé

478. Depuis les années quatre-vingt-dix, l'informalité (qui prend principalement la forme du travail non déclaré) est devenue un véritable sujet de préoccupation dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE, les nouveaux pays membres de l'UE et d'autres pays industrialisés, bien qu'une proportion assez limitée de la main-d'œuvre soit concernée. On estime que, dans certains pays en transition, sa contribution au produit national brut varie entre 6 et 30 pour cent. Dans les pays membres de l'OCDE, l'incidence de l'emploi informel reste élevée, et la publication *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006* souligne l'importance primordiale des mesures tendant à promouvoir la transition vers

groupe d'experts international sur les statistiques du secteur informel qui bénéficie du soutien du gouvernement indien et élabore un manuel sur les enquêtes relatives à l'emploi informel et au secteur informel.

⁶ BIT: *Travail décent dans les Amériques: L'agenda de l'hémisphère, 2006-2015*, rapport du Directeur général, seizième Réunion régionale des Amériques, Brasilia, mai 2006 (Genève, 2006).

⁷ Organisation des Etats américains: *Déclaration de Port of Spain: Faire du travail décent une priorité du développement social et économique*, adoptée lors de la quinzième Conférence interaméricaine des ministres du travail, Port of Spain, Trinité-et-Tobago, 11-13 sept. 2007. La seizième Réunion de haut niveau des ministres du travail des Amériques, tenue en octobre 2009, a estimé que le problème de l'économie informelle est l'un des principaux défis que doit relever la région et mis l'accent sur le rôle important qui incombe aux ministres du travail dans la recherche de solutions. Document disponible à www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_XVI_CIMT.asp.

⁸ BIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, rapport du Colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle: Permettre la transition vers la formalisation, Genève, nov. 2007 (Genève, 2008).

l'emploi formel⁹. Les Etats membres de l'Union européenne ont élaboré des politiques nouvelles en vue de réduire l'ampleur du travail non déclaré, avec le concours des partenaires sociaux.

479. Depuis 2001, la Commission européenne étudie le problème du travail non déclaré; en 2003, elle a publié des lignes directrices relatives à l'emploi¹⁰ qui offrent un cadre d'action aux Etats membres de l'UE¹¹. Les méthodes mises en œuvre pour lutter contre le travail non déclaré dans les Etats membres de l'UE varient en fonction de la forme la plus répandue de travail non déclaré et des secteurs économiques les plus touchés (bâtiment, hôtellerie et restauration, services domestiques, agriculture). Divers programmes et politiques sont engagés concernant les chaînes d'approvisionnement, l'enregistrement, des campagnes d'information, l'aide aux PME et des politiques de l'emploi actives¹². Ils prévoient aussi des mesures et dispositions législatives en matière d'inspection du travail, d'imposition et de sécurité sociale, à effet dissuasif (détection, sanctions) ou incitatif en ce sens qu'ils encouragent le respect des réglementations en privilégiant les mesures préventives et curatives (par exemple en faisant valoir les avantages du travail déclaré), ou les deux¹³.

Le mandat de l'OIT et son évolution

480. L'OIT a accumulé plus de trente-cinq années de travail théorique et pratique relatif à l'économie informelle, en commençant par sa mission de 1972 sur l'emploi au Kenya qui a contribué à attirer l'attention sur l'importance du «secteur informel» pour l'emploi et le développement dans les pays en développement. En 1999, l'Agenda du travail décent a été défini dans la perspective d'y inclure expressément le travail tant formel qu'informel¹⁴. La résolution adoptée par la CIT en 2002 concernant le travail décent et l'économie informelle formule des recommandations pratiques à l'intention des mandants de l'OIT et fournit des orientations pour l'action du Bureau¹⁵. Bon nombre d'autres résolutions adoptées par la CIT depuis 2002 ont abordé la question et contiennent des recommandations précises se rapportant à l'économie informelle: résolutions concernant la viabilité des entreprises (2009), l'emploi rural (2008), le développement des compétences (2008), l'égalité entre hommes et femmes (2009). Le présent chapitre examine la nature des besoins des mandants et la réponse apportée par le Bureau, et formule des propositions quant aux priorités futures.

481. La résolution de 2002 propose un programme d'action tripartite détaillé prenant en considération la diversité du travail informel. Le Bureau est expressément appelé à tenir

⁹ OCDE: «Stimuler l'emploi et les revenus: Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi», *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006* (Paris, 2006).

¹⁰ UE: «Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, 2003/578/EC», *Journal officiel de l'Union européenne* (Bruxelles), L197, vol. 13, 5 août 2003.

¹¹ Commission européenne: «Résolution du Conseil relative à la transformation du travail non déclaré en emploi régulier», *Journal officiel de l'Union européenne* (Bruxelles), C260, vol. 46, 29 oct. 2003.

¹² J. Heyes: *Tackling unregistered work through social dialogue: The Turkish and European experience*, document n° 14 sur le dialogue social (Genève, BIT, 2007).

¹³ P. Renoy, S. Ivarsson, O. van der Wusten-Gritsai, R. Meijer: *Undeclared work in an enlarged Union – An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, rapport final, Commission européenne, Direction générale Emploi et Affaires sociales (Bruxelles, 2004).

¹⁴ BIT: *Travail décent*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999.

¹⁵ BIT: *Résolution et conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle*, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002: www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf (pp. 57-67).

compte de cette hétérogénéité en mettant au point des mesures qui tendent à remédier aux déficits de travail décent dans l'économie informelle.

482. Au cours de débats ultérieurs sur les mesures à prendre, par exemple dans le cadre de l'examen effectué par la Commission de l'emploi et de la politique sociale (mars 2007) ¹⁶ et du Colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle (novembre 2007) ¹⁷, les mandants de l'OIT ont affiné et réaffirmé l'objectif consistant à «sortir de l'informalité» comme étant le but optimal et ultime. Lors du colloque, les mandants de 30 pays ont passé en revue toute une série d'expériences nationales et de bonnes pratiques sur lesquelles le Bureau avait rassemblé des informations en fonction de l'ensemble des objectifs de l'Agenda du travail décent. Tout au long des débats, il a été constaté que de multiples solutions s'offraient pour faciliter la transition vers la formalisation, processus progressif mettant en jeu plusieurs domaines d'action. Le Bureau a été encouragé à poursuivre la collecte d'informations sur les expériences des pays; à favoriser l'échange d'enseignements tirés de l'expérience et de bonnes pratiques; et à renforcer la capacité des mandants de mettre en œuvre des approches favorisant la transition.

Besoins des mandants

483. L'économie informelle a également fait l'objet d'un traitement prioritaire dans de récentes réunions régionales de l'OIT: la seizième Réunion régionale des Amériques (2006); la onzième Réunion régionale africaine (2007); la quatorzième Réunion régionale asiatique (2007); et la huitième Réunion régionale européenne (2009). Par exemple, la Réunion régionale des Amériques s'est engagée à éliminer en l'espace de dix ans les obstacles juridiques et administratifs à la formalisation.

484. Il ressort de l'examen des priorités du programmes par pays de promotion du travail décent qu'une dizaine de pays ont décidé d'accorder une attention prioritaire à l'élaboration de politiques globales pour l'économie informelle, et les pays se sont presque tous assignés des résultats à atteindre ou des objectifs à réaliser qui ont trait à des aspects ou enjeux particuliers la concernant: élaboration de politiques nationales en matière d'emploi et de protection sociale, développement des compétences et de l'entreprise, administration du travail et inspection du travail, par exemple.

Crise et informalité

485. La crise financière et économique mondiale a créé un contexte nouveau et des exigences supplémentaires. La réponse à la crise a mis en évidence la valeur de l'emploi formel en temps de récession, quand politiques et programmes de relance ciblent principalement les travailleurs et les salariés du secteur formel, protégés et pourvus d'un emploi régulier. Les travailleurs et entrepreneurs du secteur informel ont subi un double choc: l'économie informelle a dû absorber un surcroît de demandeurs d'emploi, mais la contraction de la demande globale au niveau mondial et dans des secteurs clés, comme le bâtiment, le textile, l'industrie du jouet, pèse aussi sur les emplois et les entreprises informelles qui ont un lien quelconque avec les chaînes de production du secteur formel. Dans certains pays, l'impact de la crise alimentaire – aggravé par les retombées de la

¹⁶ BIT: *L'économie informelle*, Conseil d'administration, 298^e session, Genève, mars 2007, document GB.298/ESP/4.

¹⁷ BIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, rapport du Colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle: Permettre la transition vers la formalisation, Genève, 27-29 nov. 2007 (BIT, 2008): http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110314.pdf.

crise financière – exerce des pressions multiples qui se traduisent par une nouvelle dégradation des possibilités d'emploi, des rémunérations et des conditions de travail, et une vulnérabilité accrue.

486. En Indonésie, par exemple, la récession mondiale a entraîné une chute brutale du taux de croissance de l'emploi salarié, qui n'a progressé que de 1,4 pour cent entre février 2008 et février 2009, contre 6,1 pour cent au cours de la période précédente. Les travailleurs occasionnels et temporaires dans les industries orientées vers l'exportation ont été particulièrement touchés. Un grand nombre de travailleurs licenciés ont été absorbés par l'économie informelle, dont les effectifs, d'après la définition officielle, se sont accrus de plus de 4 millions entre 2006 et 2009 ¹⁸.

487. Dans son rapport à la session de 2009 de la CIT, le Directeur général ¹⁹ a souligné le risque que la crise financière n'entraîne une explosion de l'emploi informel et du nombre de travailleurs pauvres, susceptible de retarder la réalisation de l'objectif de la transition vers la formalité et d'annuler les acquis de la période précédente. Le Pacte mondial pour l'emploi, adopté à la même session de la Conférence, classe les travailleurs de l'économie informelle au nombre des personnes particulièrement vulnérables à la crise et propose des mesures concrètes en vue d'en atténuer l'impact et d'accélérer la reprise. Un certain nombre de ces mesures intéressent tout particulièrement l'économie informelle: mise en œuvre de systèmes de garantie de l'emploi; programmes ciblés d'emploi pour les zones rurales et les zones urbaines; travaux publics; aide aux microentreprises et petites entreprises; socle de protection sociale.

Réponse du Bureau

488. La résolution de 2002 appelle une double réponse du Bureau. Elle préconise une approche visant à intégrer la question dans les activités principales de l'ensemble de l'Organisation, ses agendas mondiaux et ses grands programmes; et «un programme bien identifiable et d'une grande visibilité qui soit doté de ressources propres et puisse exploiter tous les services compétents». Suivant les termes de cette résolution, le Bureau devait également s'efforcer «de refléter son travail dans le programme et le budget ordinaire et dans les priorités en matière d'assistance technique et de prévoir des ressources budgétaires et extrabudgétaires suffisantes à cet effet» ²⁰.

489. La stratégie d'assistance du Bureau s'est articulée autour des principes suivants: adoption par les unités techniques d'une approche plus engagée et plus systématique couvrant tous les aspects de l'Agenda du travail décent afin d'approfondir leurs travaux sur les questions liées à l'informalité; perspective et méthode de travail intégrées en vue d'analyser et d'appuyer la transition vers la formalité; réactivité à la diversité des besoins locaux; renforcement des capacités des mandants s'agissant des politiques et de l'organisation.

490. De 2002 à 2005, un projet de partage des connaissances financé par le ministère du Développement international (DFID) du Royaume-Uni a facilité l'échange de données d'expérience entre les unités du siège et les bureaux extérieurs et a permis de créer une

¹⁸ BIT: *Labour and social trends in Indonesia: Recovery and beyond through decent work* (Djakarta: BIT, 2009) et S. Nazara: *The informal economy in Indonesia: Size, composition and evolution* (Genève, BIT, 2010, document de travail sur l'emploi, à paraître).

¹⁹ BIT: *Faire face à la crise mondiale de l'emploi: Une reprise centrée sur le travail décent*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009.

²⁰ BIT: *Résolution et conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle*, op. cit., paragr. 36.

base de données complète sur le travail décent et l'économie informelle ²¹. Un forum des connaissances sur le travail décent et l'économie informelle a été organisé par le BIT dans le cadre de la session de 2005 de la CIT, et quatre sous-projets régionaux ont été menés à bien en Afrique de l'Est, en Asie de l'Est, en Asie centrale et dans le Caucase et en Amérique latine en 2006; il s'en est dégagé des enseignements et des bonnes pratiques sur une large gamme de questions.

491. Le Bureau a continué de donner suite à la résolution par le biais de l'Initiative focale sur l'économie informelle (2006-07) et d'un cadre de «résultats communs» (2008-09), portant sur l'ensemble des quatre objectifs stratégiques. Gérée conjointement par les secteurs Protection sociale et Emploi, la méthode de travail intégrée a donné à toutes les unités du siège et hors siège la possibilité de hiérarchiser les travaux en fonction de leur degré de priorité et de répartir les ressources en conséquence. Une réunion de planification commune services extérieurs/siège mettant en jeu l'ensemble des quatre secteurs techniques et des spécialistes du terrain s'est tenue en décembre 2007, à l'issue du Colloque interrégional sur l'économie informelle. A cette occasion, les participants ont pu établir les priorités et étudier les synergies envisageables. Dans le programme et budget pour 2010-11, le Résultat 1 «Davantage de femmes et d'hommes bénéficient d'un emploi productif et de possibilités de travail et de revenus décents» comprend un indicateur permettant de repérer, dans les Etats Membres, les «initiatives dans certains domaines d'action qui facilitent la transition d'activités du secteur informel vers le secteur formel». Ces mesures font partie du cadre d'action intégré (figure 7.1).

Un cadre d'action et de diagnostic intégré englobant tous les objectifs relatifs au travail décent

492. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale affirme que les quatre objectifs stratégiques sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement». Le concept même de l'informalité et le plan d'action de l'OIT de 2002 appellent une analyse interdisciplinaire, ainsi que des processus intégrés et interactifs de soutien reposant sur les quatre piliers de l'Agenda du travail décent. Les expériences nationales réussies montrent à quel point la cohérence des politiques est déterminante pour favoriser la formalisation.

493. Les synergies entre les objectifs de l'emploi et de la protection sociale se résument comme suit: «pour promouvoir le travail décent, il faut avoir une stratégie globale et cohérente englobant plusieurs domaines pour éliminer les aspects négatifs de l'économie informelle tout en préservant l'important potentiel de création d'emplois et de revenus de l'informalité, et promouvoir la protection et l'intégration des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle dans l'économie formelle» ²².

494. A partir des analyses et travaux pratiques réalisés, le Bureau a traduit cette perspective globale et intégrée en cadre d'action et outil de diagnostic comprenant sept domaines d'action clés présentés dans la figure 7.1 ci-après. Ce cadre remplit plusieurs fonctions. Il fait office d'instrument de *diagnostic* permettant d'analyser et d'observer les processus et les facteurs déterminants de l'informalisation/formalisation dans le contexte propre à un pays donné; d'encourager un dialogue tripartite diversifié en vue d'évaluer l'effet des politiques; et d'entamer un dialogue avec les autres acteurs mondiaux et institutions internationales qui accordent de plus en plus d'attention à l'économie informelle et font valoir leurs propres perspectives.

²¹ BIT: *Resource database on poverty, local development and decent work*: <http://www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home>.

²² BIT: document GB.298/ESP/4, *op. cit.*

Figure 7.1. Cadre d'action et de diagnostic intégré



495. Le cadre indique les voies multiples qui peuvent faciliter la formalisation en intensifiant les mesures prises dans chacun des domaines d'action (tels qu'énumérés dans la figure 7.1). Il montre aussi que c'est par leur impact total que ces différentes politiques peuvent créer des conditions propices ou défavorables à la formalité dans un contexte donné (cohérence entre ces domaines). L'ensemble des incitations ou des effets dissuasifs qui influent sur le comportement de chacun des acteurs – pouvoirs publics, organisations d'employeurs ou de travailleurs, travailleurs et entrepreneurs de l'économie informelle – peuvent ainsi être mieux évalués²³. Ce cadre illustre concrètement l'application du principe selon lequel les objectifs sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement».

Priorité aux travaux sur l'informalité dans des domaines d'action spécifiques

496. Le Bureau (par l'intermédiaire de ses unités techniques et unités hors siège) a soutenu des priorités nationales spécifiques et la production de connaissances et d'outils ayant trait aux domaines d'action susmentionnés. Les sections ci-après en donnent un bref aperçu.

497. Les travaux sur l'économie informelle sont étroitement associés à l'élaboration des politiques nationales de l'emploi, comme exposé au chapitre 3. Ils font partie intégrante des questions liées de la croissance, de l'emploi et de la pauvreté et entrent en compte

²³ Ainsi qu'il ressort de l'application de ce cadre dans certaines enquêtes par pays.

dans l'analyse des schémas de croissance et de la qualité des emplois créés. La hausse de la productivité et des revenus, l'amélioration des conditions de travail ainsi que la transition progressive vers l'emploi formel occupent une place de choix dans les mesures prises par les pouvoirs publics aux échelons sectoriel et local et au niveau des groupes cibles qui sont la priorité des politiques nationales de l'emploi et des stratégies de réduction de la pauvreté. Un grand nombre d'exemples illustrent la manière dont le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), les travaux sur les petites et microentreprises et le programme Finance et solidarité – notamment les systèmes de microcrédit et de microassurance – contribuent à améliorer les conditions de travail dans l'économie informelle et à favoriser la transition vers l'emploi formel.

498. On trouvera dans le tableau 7.1 d'autres exemples d'activités de recherche, d'appui aux politiques et de coopération technique.

Tableau 7.1. Exemples d'activités menées par le BIT dans des domaines clés concernant l'économie informelle *

Domaines d'action	Exemples de résultats 2006-2009
Stratégies de croissance et création d'emplois de qualité	❑ Etudes sur le sous-emploi (niveau et caractéristiques), les travailleurs pauvres et la vulnérabilité, les conditions de travail et la prise en compte de l'économie informelle dans les stratégies de réduction de la pauvreté et les politiques nationales de l'emploi, comme exposé au chapitre 4 ❑ Analyse approfondie par pays, fondée sur des informations factuelles, de l'impact des politiques et des facteurs déterminants de l'informalité, selon le cadre de diagnostic intégré (Argentine, Brésil, Chili, Inde, Mexique, par exemple)
Cadre réglementaire, y compris mise en application des normes internationales du travail et des droits fondamentaux	❑ Promotion des droits fondamentaux, notamment par le biais de projets de coopération technique portant sur certains aspects de l'économie informelle (travail forcé, travail des enfants, par exemple) ❑ Travaux préparatoires en vue de l'examen d'une nouvelle norme sur les travailleurs domestiques à la CIT (2010) ❑ Etude sur le droit du travail et les petites et moyennes entreprises (PME) (rapports par pays) ❑ Méthodes novatrices d'inspection du travail applicables aux travailleurs du secteur informel et lignes directrices pour les travailleurs non déclarés ❑ Promotion de la convention n° 150 en tant que premier instrument de l'OIT privilégiant le renforcement des capacités qui engage les ministères du travail à tenir compte des travailleurs de l'économie informelle
Organisation, représentation et dialogue social	❑ Projet UE/OIT sur le dialogue social pour l'économie informelle ❑ Collaboration avec la CSI portant sur un plan d'action mondial pour les syndicats
Egalité: hommes/femmes, origine ethnique, race, caste, handicap, âge	❑ Femmes, égalité entre les sexes et économie informelle (une étude des résultats de recherches et de programmes de terrain) ❑ Etude sur les travailleurs à domicile et les vendeurs des rues ❑ Directives concernant le handicap ❑ Série d'études sur l'égalité hommes/femmes et le secteur informel dans divers pays et régions ❑ Méthodes visant à aider les associations de l'économie informelle à formuler des messages visant à contrer la discrimination en rapport avec le VIH/sida.
Entrepreneuriat, compétences, financement, gestion, accès aux marchés	❑ Examen des systèmes d'apprentissage dans l'économie informelle en Afrique et faisabilité de leur intégration aux stratégies de développement des compétences du secteur formel ❑ SYNDICOOP et programme de développement des coopératives en Afrique ❑ Programme de regroupement de microentreprises et petites entreprises ❑ Campagne de marketing social pour une meilleure qualité de l'emploi ❑ Développement économique local

Domaines d'action	Exemples de résultats 2006-2009
Sécurité sociale, conditions de travail et sécurité et santé au travail	❑ Programme WEDGE (promotion de l'entrepreneuriat féminin et égalité entre les sexes) ❑ Lien droit-croissance: établissement d'une correspondance entre le droit du travail et le développement des PME ❑ TREE (formation pour l'émancipation économique en milieu rural) ❑ Stratégies d'élargissement de la couverture de la sécurité sociale (y compris du socle de protection sociale); projets de coopération technique pour la mise en œuvre de stratégies de cette nature dans une trentaine de pays sur tous les continents ❑ Examen des incidences sur l'Agenda du travail décent des programmes d'aide sociale de grande envergure ❑ Systèmes nationaux de diffusion à tous les travailleurs d'informations sur la sécurité des produits chimiques
Stratégies locales de développement (rural et urbain)	❑ Appui aux stratégies des administrations locales visant à inclure l'économie informelle
* Ces activités et résultats sont le fait de nombreuses unités du BIT; dans un certain nombre de cas, ils sont le fruit d'une collaboration ou d'un échange.	

Transition vers la formalité: Promouvoir une perspective intégrée et cohérente

499. La stratégie intégrée dont la figure 7.1 donne un aperçu a été menée par les secteurs Emploi et Protection sociale²⁴ et appliquée en mettant en œuvre divers moyens: études approfondies par pays et dialogues sur les politiques à suivre, renforcement des capacités (ministères du travail, partenaires sociaux) et produits mondiaux – dont certains sont mentionnés ci-après.

500. **Des études fondées sur des informations factuelles** ont été entreprises en vue d'analyser, d'une part, les facteurs qui déterminent la formalité dans une perspective commune et intégrée en passant en revue la performance économique des pays et leur capacité à créer des emplois de qualité et, d'autre part, le cadre d'action applicable à l'économie informelle, en évaluant l'influence des institutions chargées des politiques du marché du travail. Les résultats de ces études par pays ont débouché sur des mesures de suivi. Au Brésil, par exemple, un projet de coopération technique soutenu par la Banque interaméricaine de développement vise à explorer diverses approches de la formalité, les moyens d'améliorer la productivité et l'accès à la protection sociale pour trois groupes cibles différents. L'échange de résultats des recherches entre pays aide à constituer la base d'informations concrètes indispensable pour déceler les facteurs déterminants de la formalité et mettre en évidence les politiques qui favorisent ou entravent la formalisation.

²⁴ Ces activités sont dirigées par le Département des politiques de l'emploi (EMP/POLICY) du secteur Emploi et coordonnées par le secteur Protection sociale.

Encadré 7.1

L'Argentine – politiques publiques pour contrer l'informalité

L'Argentine offre l'exemple parfait d'une stratégie expressément mise au point par le ministère du Travail, avec le concours du BIT, qui a permis de renverser la tendance à l'expansion du secteur informel après la crise économique de 2001. Dans un contexte de forte croissance de l'emploi, l'effectif des salariés non enregistrés a accusé une baisse, passant de 43 pour cent à 39 pour cent entre 2004 et 2007. On peut notamment en dégager les enseignements suivants: la stratégie de transition vers la formalité est profondément ancrée dans la politique de l'emploi et du travail menée par le gouvernement argentin et son ministère du Travail et ne constitue donc pas un projet isolé; la lutte contre l'expansion du secteur informel a été conçue comme un objectif prioritaire et un défi majeur; la stratégie menée s'inscrivait dans le cadre de la politique publique et favorisait les partenariats sociaux; sa mise en œuvre a fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation périodiques. Le BIT a préconisé une stratégie intégrée définie dans le contexte du programme par pays de promotion du travail décent qui comprenait des mesures dans six domaines: priorité à l'emploi dans la stratégie de croissance; établissement d'un cadre d'action et de réglementation cohérent; renforcement de l'inspection du travail et de l'administration du travail; promotion de l'information et sensibilisation de la population; extension de la protection sociale aux travailleurs informels; promotion de partenariats entre acteurs sociaux et entre secteurs public et privé.

501. **Dialogue sur les politiques et échange de bonnes pratiques.** Le *Colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle: Permettre une transition vers la formalisation* (Genève, novembre 2007) a rassemblé des experts et des professionnels du sujet ainsi que des représentants des gouvernements et d'organisations d'employeurs et de travailleurs d'une trentaine de pays pour qu'ils puissent partager expérience et informations concluantes. Les participants ont examiné les bonnes pratiques en la matière, en ce qui concerne en particulier: la législation du travail, l'administration du travail et l'inspection du travail; l'organisation et la représentation; le cadre réglementaire; la sécurité sociale; l'égalité entre hommes et femmes; la productivité et les conditions de travail; les stratégies concertées à l'échelle locale²⁵. Le colloque a lancé un appel pressant en faveur d'une action normative concernant les travailleurs domestiques. Cet appel a été entendu par le Bureau et un premier débat sur ce point aura lieu à la session de 2010 de la CIT. Les participants ont également exhorté le Bureau à développer cette forme de renforcement des capacités afin de permettre aux mandants tripartites d'être plus étroitement associés à l'examen des bonnes pratiques. Les activités de suivi donneront un degré de priorité élevé à cette demande.

502. Deux réunions ont porté sur les questions d'informalité: le Forum régional asiatique pour l'emploi (Beijing, 2007), organisé dans le cadre de la suite donnée à la quatorzième Réunion régionale asienne tenue à Busan (le thème «Mettre fin à l'informalité» faisait partie des quatre questions prioritaires à l'ordre du jour)²⁶; l'*Atelier régional sur l'économie informelle en Afrique* (septembre 2008)²⁷, organisé par le BIT en partenariat avec l'Union africaine. D'autres dialogues nationaux tripartites ont été axés sur l'étude des politiques facilitant la transition vers la formalité en prenant les cas

²⁵ BIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, op. cit.

²⁶ BIT: *Mettre fin à l'informalité*, Document de réflexion étudié lors du Forum régional asiatique pour l'emploi: Croissance, emploi et travail décent, Beijing, 13-15 août 2007.

²⁷ BIT: *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies* (Genève, 2009).

de l'Argentine, du Brésil et de la Hongrie. Le BIT a facilité l'échange d'expériences entre les pays et les régions.

503. **Mesure et compilation de données**, conformément à la définition élargie (2002) de l'économie informelle. Le Département de statistique, chargé d'aider les Etats Membres à rassembler, analyser et diffuser des statistiques sur l'économie informelle, a conçu un nouveau cadre de mesure et l'a testé avec succès dans plusieurs pays pilotes. Ce cadre a été adopté par la dix-septième Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) en 2003, en tant que norme statistique internationale. En collaboration avec le «Groupe de Delhi»²⁸, le Bureau a entrepris la rédaction d'un *Manuel pour la conduite d'enquêtes sur l'emploi informel et le secteur informel*, qui a été achevé en avril 2010. Ce manuel fournit des orientations pour mesurer l'emploi informel et l'activité du secteur informel; il aidera les pays à réaliser des études sur l'économie informelle et à mettre au point des indicateurs harmonisés pour suivre les tendances et étayer les décisions. En outre, des lignes directrices sont actuellement élaborées pour faciliter la prise en compte, dans les enquêtes périodiques auprès des ménages, des questions relatives à la sécurité sociale, aux conditions de travail, à la santé et sécurité au travail et au VIH/sida dans l'économie informelle.

504. Dernièrement, le Bureau²⁹ et le réseau WIEGO (Les femmes et l'emploi dans le secteur informel: mondialisation et organisation) se sont mis d'accord sur un projet commun visant à répertorier et analyser des données brutes sur l'économie informelle dans une soixantaine de pays en vue d'actualiser les statistiques sur les hommes et les femmes dans l'économie informelle³⁰. Des initiatives ont vu le jour dans certains pays africains afin d'évaluer les conditions de travail et d'emploi des travailleurs de l'économie informelle au moyen d'un instrument d'enquête récemment mis au point avec la collaboration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

505. **Un guide documentaire complet**, publié en avril 2010, offre une perspective cohérente et des données à jour sur des questions clés pour l'élaboration des politiques³¹. Ce guide vise à faciliter la navigation parmi les nombreux outils techniques et spécifiques du BIT. Une base de données regroupant les publications les plus récentes et les plus pertinentes en fonction des objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent a été créée en 2004 et compte plus de 300 entrées³². Des activités communes entreprises avec plusieurs unités techniques sont en cours pour développer des lignes directrices en matière d'inspection du travail et d'administration du travail afin de lutter contre l'emploi non déclaré³³.

506. **Un dialogue et des partenariats avec des institutions régionales et internationales** sont activement mis en œuvre pour confronter différentes idées et thèses³⁴, et dresser le bilan des nouvelles informations et analyses.

²⁸ Groupe d'experts et de statisticiens menant des travaux sur l'économie informelle.

²⁹ Initiative commune du Département des politiques de l'emploi, du Département de statistique et de certaines unités hors siège.

³⁰ BIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Genève, BIT, 2002).

³¹ Disponible à l'adresse www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm.

³² Voir www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm et www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm.

³³ Voir www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_112341/index.htm.

³⁴ Voir par exemple D. Kucera et L. Roncolato: «L'emploi informel: deux questions de politique controversées», *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 147, déc. 2008, pp. 348-377; résultats de recherches de la Banque mondiale dans: N. Loayza, A.M. Oviedo et L. Servén: *The impact of regulation on growth and*

507. Le Bureau a travaillé en partenariat avec l'Union européenne et l'Union africaine pour organiser le dialogue à l'échelle nationale et régionale sur l'économie informelle. Il a collaboré avec le Centre de développement de l'OCDE pour réaliser une nouvelle étude sur l'informalité³⁵. Il a participé activement au Réseau sur la réduction de la pauvreté (POVNET) du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) dans le but de mettre au point une déclaration de principe et de définir de grandes orientations pour la promotion d'une croissance favorable aux pauvres grâce à l'emploi et à la protection sociale³⁶. Le BIT et l'OMC ont conjointement conduit et publié une étude sur le commerce et l'informalité³⁷.

508. On notera surtout la participation du BIT aux travaux de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit³⁸ durant toute la période 2006-2008. Cette commission, composée d'experts indépendants de haut niveau, y compris des anciens chefs d'Etat et de gouvernement et des représentants d'institutions internationales ainsi que des représentants du secteur privé, a axé ses travaux sur les cadres juridiques en vigueur. Le Bureau a introduit, dans les recommandations de la commission, un programme dynamique pour l'emploi et le travail qui a rencontré un large écho au sein des Nations Unies. La commission a recommandé que soit examinée l'adéquation des cadres réglementaires dans les contextes locaux en vue de renforcer son rôle d'autonomisation des travailleurs de l'économie informelle. Elle a également préconisé l'élaboration et l'application effective d'un ensemble minimum de droits qui engloberait et dépasserait le cadre de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et aux droits fondamentaux au travail.

509. Le Comité de haut niveau sur les programmes des organismes des Nations Unies met actuellement au point (dans le cadre «Unis dans l'action») un concept commun de socle de protection sociale initialement établi dans le contexte de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. L'OIT et l'OMS, avec le soutien du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU et de l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), dirigent les efforts en formant une coalition d'organismes et de donateurs internationaux afin de permettre aux pays de concevoir et de mettre en œuvre des dispositifs de transferts sociaux viables en s'appuyant sur le concept de socle de protection sociale.

510. Réponse à la crise et suite donnée au Pacte mondial pour l'emploi dans les pays: évaluation de l'impact de la crise sur l'économie informelle et préconisation de dispositifs d'emploi et de stratégies de redistribution ciblés dans les plans de reprise.

informality: Cross-country evidence (Washington, DC, Banque mondiale, 2005); N. Loayza and J. Rigolini: *Informality trends and cycles*, World Bank Policy Research Working Paper Series 4078 (Washington, DC, Banque mondiale, 2006); W. Maloney: *Informality revisited*, World Bank Policy Research Working Paper Series 2965 (Washington, DC, Banque mondiale, 2003).

³⁵ OCDE: *L'emploi informel dans les pays en développement: Une normalité indépassable?* (Paris, 2009).

³⁶ OCDE: *Vers une croissance pro-pauvres: L'emploi et la protection sociale* (Paris, 2009).

³⁷ M. Bacchetta, E. Erust, J. Bustamante: *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement* (Genève, OIT-OMC, 2009).

³⁸ La Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit (CLEP), créée en 2006, a terminé ses travaux en 2008. Voir CLEP-PNUD: *Making the law work for everyone*, vol. 1, Final Report of the Commission, et vol. 2, rapports techniques présentés par cinq groupes de travail (New York, 2008).

Voies possibles à suivre

511. La présente étude a mis en exergue plusieurs questions de fond à examiner et initiatives possibles pour relever le défi de l'informalité et promouvoir le travail décent en faveur du plus grand nombre. On trouvera ci-après des suggestions pour aller de l'avant.

Pour les Etats Membres

512. La transition vers la formalité refait surface en tant que question prioritaire dans les programmes pour la croissance et pour l'emploi et en tant qu'approche fondée sur les droits du développement et d'une mondialisation équitable. Eu égard à la diversité des conditions, les travaux de recherche visant à mieux comprendre la notion d'économie informelle conservent une grande importance. Il faut produire, analyser et intégrer, dans les systèmes nationaux d'observation de l'emploi, des conditions de travail et de la protection sociale, des données et indicateurs solides reposant sur des définitions comparables. Les politiques tendant à encourager la formalisation doivent jouer un rôle de premier plan dans les politiques nationales de l'emploi, les stratégies de protection sociale, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et les mesures tendant à empêcher la précarisation et à améliorer les conditions de travail. Il convient d'attribuer un degré de priorité élevé à l'organisation et à la représentation des travailleurs et des entrepreneurs de l'économie informelle.

513. Il y a lieu d'adopter une perspective d'ensemble des initiatives concrètes qui peuvent être prises pour inciter de façon adéquate tous les partenaires à évoluer vers l'économie formelle et qui tendent à promouvoir la cohérence et la coordination des politiques.

514. La transition vers la formalité est un objectif à long terme qui exige une attention soutenue des pouvoirs publics, des ressources régulières et de vastes partenariats dans les pays – et à l'extérieur grâce à l'action de la communauté internationale.

Pour le Bureau

515. Les travaux du Bureau se concentrent sur le programme de recherche, une stratégie de compilation de statistiques, et une base de dialogue tripartite et de renforcement des capacités pour assurer la transition vers la formalité. Deux priorités s'imposent: une stratégie vigoureuse de mobilisation des ressources et un mécanisme efficace de gestion qui puisse assurer et observer l'efficacité du cadre d'action global et intégré.

516. Faute de ressources (humaines et financières), il n'a pas été possible d'entreprendre le programme préconisé par la CIT en 2002. Les activités décrites plus haut ont été menées à bien en redistribuant les ressources – humaines et financières – allouées à d'autres éléments du programme et budget au sein de chaque unité³⁹. Mobiliser des ressources extrabudgétaires et des partenariats internationaux pour soutenir l'approche intégrée et développer l'aide aux pays est sans aucun doute prioritaire.

517. Dans l'hypothèse où l'on disposerait de ressources suffisantes et d'un meilleur système de gestion et de responsabilité financière pour maintenir une vision cohérente et intégrée, les priorités pourraient être les suivantes:

³⁹ Aucun programme ni unité n'a pu, par exemple, se permettre d'y allouer exclusivement du temps de travail spécifique.

- ❑ **Expansion et approfondissement de la base de recherche et de connaissances**, notamment par le biais d'études par pays analysant les tendances et l'effet des politiques; suivi de l'impact de la crise sur certains secteurs et groupes cibles; examen de l'interaction des cadres réglementaires et de l'informalité. Maintenir et renforcer les interactions périodiques avec les réseaux extérieurs qui étudient l'informalité est particulièrement utile pour influencer le débat sur la question.
- ❑ **Intensification du dialogue et des partenariats tendant à assurer la cohérence des politiques** avec les partenaires extérieurs activement engagés dans l'économie informelle, notamment la Banque mondiale, l'OCDE, l'UE, le PNUD, la CNUCED, la FAO, l'OMC et les organisations régionales menant des travaux théoriques et pratiques.
- ❑ **Renforcement des efforts de collecte de données statistiques** pour établir une cohérence entre les indicateurs et encourager leur inclusion dans les systèmes nationaux d'observation.
- ❑ **Appui renforcé aux programmes par pays de promotion du travail décent** afin de réaliser les objectifs énoncés dans le Cadre stratégique de l'OIT pour 2010-2015 (résultat 1, indicateur 6 et autres indicateurs pertinents) et offrir des possibilités d'échange régulier de bonnes pratiques.
- ❑ **Mise en place d'actions systématiques de renforcement des capacités** pour les mandants aux niveaux national, régional et interrégional, ainsi qu'avec le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs en vue de passer en revue les démarches permettant de faciliter la transition vers la formalisation. On pourrait notamment envisager de concevoir un nouveau cours pour le Centre de Turin.

Chapitre 8

Observations finales et voie possible pour l'Organisation

518. Dans les chapitres précédents, on s'est efforcé d'analyser le rôle de l'OIT dans le contexte des enjeux du XXI^e siècle en matière de justice sociale, de mondialisation équitable et de travail décent sous l'angle de l'objectif stratégique de l'emploi. Conformément à la Déclaration sur la justice sociale, trois domaines appelant des mesures de gouvernance et de renforcement des capacités ont été mis en évidence: amélioration des partenariats et du dialogue au niveau multilatéral en vue de rendre plus efficace la gouvernance mondiale sur les questions d'emploi; meilleures définition, exécution et coordination des politiques de l'emploi à l'échelle nationale; utilisation effective et efficace par le Bureau de tous les moyens d'action dont il dispose pour appuyer la création d'emplois et la réalisation des objectifs des Etats Membres concernant le travail décent.

519. L'objet de ce chapitre final n'est pas de résumer ce qui précède, mais de retenir l'essentiel des questions en jeu et de proposer en huit grands points une stratégie qui permettrait au Bureau et aux mandants de tendre ensemble vers la réalisation pleine et entière des engagements pris en vertu de la Déclaration sur la justice sociale en cherchant à atteindre l'objectif de l'OIT en matière d'emploi. Qui dit stratégie ne dit pas seulement vision d'ensemble, mais aussi priorités, ce que précisément les points suggérés ci-après tentent de définir. Ainsi, le rapport ne conclut pas en revenant sur les principaux aspects positifs du travail global consacré aux politiques de l'emploi, mais en rappelant les principales lacunes et difficultés qui subsistent dans ce domaine. Il ne s'agit plus ici, comme c'était le cas dans les précédents chapitres, de distinguer, parmi les défis à relever, ceux qui incombent au Bureau et ceux qui incombent aux Membres, mais de déterminer quels sont les enjeux pour l'Organisation.

- i) *Promouvoir et mettre en œuvre le Pacte mondial pour l'emploi aux niveaux international et national:* le Pacte mondial pour l'emploi est le premier moyen par lequel il est possible de donner effet aux principes de la Déclaration sur la justice sociale dans le contexte de la crise économique de 2008 et de ses conséquences immédiates. On sait d'expérience que les marchés du travail mettent beaucoup de temps à se redresser après une crise. L'ampleur de la dernière et ses effets catastrophiques sur les marchés du travail du monde entier accentuent à l'évidence le risque d'une reprise lente. Le Pacte mondial pour l'emploi traduit une ferme volonté de rechercher des solutions en vue d'accélérer la reprise. Toutefois, il ne se borne pas, loin s'en faut, à définir une riposte immédiate à la crise. La reprise économique ne doit pas être synonyme d'un retour au statu quo antérieur, puisque celui-ci s'accompagnait de déséquilibres économiques et sociaux au niveau mondial qui ont joué un rôle déterminant dans le déclenchement de la crise. Le Pacte mondial pour l'emploi offre donc l'occasion à plus long terme de maintenir

l'attention mobilisée sur le rôle central de l'emploi et de la protection sociale dans les politiques macroéconomiques que la crise a permis de révéler au grand jour.

- ii) *Promouvoir et appuyer l'application des normes internationales du travail relatives à l'emploi*: la Déclaration sur la justice sociale considère la convention n° 122 comme un instrument des plus significatifs pour l'alignement des mandants quant à l'importance tant qualitative que quantitative de l'emploi. Le rapport indique qu'à la convention n° 122, en tout point fondamentale, s'ajoutent diverses autres normes relatives à l'emploi. Que ce soit du point de vue du Bureau ou des mandants de l'Organisation, il est nécessaire de promouvoir la ratification de toutes ces normes. Toutefois, l'Organisation se doit d'aller plus loin, en passant du stade de la ratification, objectif politique, au stade de l'application, qui en est la concrétisation.
- iii) *Utiliser le cadre d'action, en évaluer l'incidence et renforcer les processus d'examen de la politique d'emploi*: l'Agenda global pour l'emploi constitue une vaste charte sur ce qui est important dans la promotion de l'emploi. Le Conseil d'administration s'est engagé à le mettre en œuvre dès 2003 et il a été amplement débattu au sein de la Commission de l'emploi et de la politique sociale. Toutefois, il comporte trois points faibles qui concernent aussi bien le Bureau que les mandants. Premièrement, l'Agenda global pour l'emploi est une ressource sous-utilisée par les pays, par exemple lors de l'élaboration de leurs politiques nationales de l'emploi. Deuxièmement, les orientations avisées qu'il fournit ont besoin d'être étoffées, comme en a convenu l'Organisation. Les orientations générales sont une chose, les lignes directrices spécifiques à l'intention de pays n'ayant pas tous le même niveau de développement économique en sont une autre, et elles font défaut. Ainsi, il y a lieu d'inclure systématiquement des cibles en matière d'emploi (quantité et qualité) dans les cadres stratégiques et d'emploi à l'échelle nationale. Troisièmement, l'Agenda global pour l'emploi ne comporte pas de dispositif solide d'évaluation des politiques de l'emploi, comme par exemple l'examen par les pairs. D'autres organisations internationales appliquent différents modèles pour examiner systématiquement les politiques qui relèvent de leur mandat essentiel. S'agissant de l'emploi, les pays riches disposent de ce type de mécanisme, que ce soit par le biais de l'OCDE ou du processus d'examen par les pairs de l'Union européenne. Il n'en va pas de même pour les pays en développement – pour lesquels de tels processus devraient pourtant exister dans le cadre de l'Agenda global pour l'emploi et sous l'égide de l'Organisation en sa qualité de dépositaire.
- iv) *Renforcer la capacité des mandants*: les mandants de l'OIT doivent se pencher sur la dimension économique des résultats obtenus dans le domaine de l'emploi. D'après l'expérience acquise par le Bureau, cela nécessitera souvent une formation. Il ressort très clairement du présent rapport que les principales variables macroéconomiques ont une influence sur la mission de l'OIT et sur sa capacité de la mener à bien. La maîtrise des questions en jeu est donc fondamentale. Les mandants doivent pouvoir évaluer par exemple, dans le contexte de la crise actuelle, la qualité (du point de vue de l'emploi) des outils de relance budgétaire dont ils disposent. Indépendamment de la crise actuelle, cette nécessité est clairement mise en évidence dans la Déclaration de Philadelphie de 1944 et elle est réaffirmée dans la Déclaration sur la justice sociale. En conséquence, par où faut-il commencer? Les informations sur le marché du travail qui servent de base à l'élaboration et à l'évaluation des politiques font cruellement défaut. Le renforcement de la capacité institutionnelle des pays de collecter, d'analyser et de diffuser des données sur le marché du travail est l'une des activités fondamentales

du Bureau. Toutefois, ces activités ne suffisent pas à satisfaire la demande. La formation à l'analyse des résultats, notamment pour savoir les conclusions que l'on peut en tirer pour la formulation des politiques, reste un problème. Il n'est pas possible de tenir un discours politique pertinent sans disposer des informations pour ce faire.

- v) *Evaluation des impacts*: en quoi les divers programmes, orientations et autres interventions du Bureau et des mandants font la différence? La réponse est loin d'être simple. Le Bureau peu, et devra, améliorer le suivi des résultats de ses interventions. Les projets de coopération technique se prêtent plus aisément à une évaluation chiffrée, par exemple: «combien d'emplois ont été créés?», «quel était le niveau de rémunération?», «quelle était la proportion d'hommes et de femmes parmi les bénéficiaires du projet?». Qu'en est-il en revanche des contributions importantes de l'OIT au niveau des politiques? Celles-ci ont-elles été exploitées? Les priorités gouvernementales ont-elles changé? Les avis de l'OIT ont-ils été suivis? Et, surtout, les décisions politiques qui en ont découlé ont-elles été mises à exécution? Qu'en est-il des initiatives de «renforcement des capacités» auxquelles nous participons si souvent? A-t-on effectivement renforcé des capacités? De quelle façon (et dans quels domaines) ces capacités ont-elles été utilisées? Le Bureau, mais aussi les mandants, ont véritablement le sentiment que l'évaluation d'impact est une tâche fondamentale à laquelle tous doivent contribuer. Les activités de l'OIT donnent souvent des résultats difficilement mesurables. Cela dit, la priorité aujourd'hui est de renforcer la base sur laquelle nous évaluons les résultats obtenus par les programmes par pays de promotion du travail décent dans le domaine de l'emploi, ce qui suppose notamment d'affiner les indicateurs, de définir des critères de référence et de comprendre la causalité de l'interaction.
- vi) *Maintenir et renforcer l'expertise du Bureau sur les questions liées à l'emploi*: il s'avère nécessaire de renforcer le gisement de compétences du Bureau dans un certain nombre de domaines, à commencer par celui des politiques de l'emploi: c'est un impératif pour parvenir à placer l'emploi au cœur des politiques économiques au sens large, d'autant plus évident quand on observe la concurrence que se livrent les partenaires du développement pour imposer leur propre expertise, l'influence accrue qu'exercent les institutions financières internationales auprès des autorités de financement et de planification, ainsi que la volatilité des institutions politiques des pays, qui crée une demande de conseils sur les questions liées au travail. Par ailleurs, il faut aussi mieux faire connaître la gamme d'activités que l'OIT peut offrir dans le domaine général des politiques de l'emploi ainsi que dans des domaines plus spécialisés comme les politiques et l'analyse des marchés du travail, les services de l'emploi, l'informalité, les politiques de développement des compétences et les emplois verts. Dans ce domaine comme dans d'autres, les compétences sont soit insuffisantes soit parcellaires.
- vii) *Comment parvenir à une meilleure cohérence des politiques, tant interne qu'externe?* Il est ici question de deux types de cohérence. La première est externe. L'Organisation a su faire passer, avec une efficacité remarquable, le message du travail décent aux organismes du système multilatéral aux niveaux mondial et régional. Ces organismes sont ainsi progressivement amenés à réfléchir sur la façon dont ils peuvent relever le défi du travail décent dans le cadre de leur mandat, même si celui-ci n'inclut pas au premier chef cet objectif. Un deuxième point renvoie à un argument développé précédemment: le Bureau et les mandants doivent être de plus en plus attentifs à la façon dont les ministères de l'économie au niveau national influent sur le succès ou l'échec de la mission fondamentale de l'OIT. Ils

doivent assurément s'attacher à améliorer la coordination de l'action interministérielle concernant l'objectif de l'emploi. Assurer la cohérence interne des politiques? Tel est le mandat dont sont investis le Bureau et l'Organisation en vertu de la Déclaration sur la justice sociale. La réflexion approfondie sur la façon dont les objectifs stratégiques sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement» est en cours, mais d'ores et déjà deux conclusions sont claires: un vaste ensemble intégré de travaux conceptuels et pratiques existe, comme en fait état le présent rapport, mais il existe aussi d'importantes possibilités de renforcer cette intégration.

- viii) *Comment améliorer la base de connaissances de l'Organisation?* Le Bureau n'a rien d'autre à offrir que le savoir de ses fonctionnaires. Le budget est l'expression purement comptable de cette réalité. Comme les publications du BIT le montrent, nous vivons dans un monde où l'information susceptible d'être transformée en savoir croît à une vitesse vertigineuse. Dès lors que la «ligne de produits» du Bureau consiste en des produits fondés sur le savoir, il revient tout naturellement à l'Organisation de veiller avec une attention particulière à la qualité des connaissances spécialisées disponibles au sein du Bureau, ainsi qu'à leur utilisation la plus productive possible. Il faut ici reconnaître les points positifs: le BIT a inventé le concept d'économie informelle; il centralise l'information sur le travail des enfants et le travail forcé; le BIT a inventé la notion de travailleur pauvre et lui a donné une traduction chiffrée; les institutions financières internationales comptent sur le BIT pour évaluer les tendances de l'emploi dans le monde. Mais c'est peut-être surtout pour les normes internationales du travail que l'Organisation est la plus connue. Pourtant, le présent rapport indique clairement que bien d'autres domaines de travail restent à découvrir. Le problème auquel est confronté le Bureau n'est pas le manque de qualité de ses fonctionnaires mais bien l'insuffisance de son effectif. Il s'agit évidemment d'une contrainte impérative à laquelle il n'y a probablement pas de solution. Le Secteur de l'emploi a mis en place un système de thèmes et d'équipes de recherche qui se traduit dans la pratique par des travaux indissociables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement: des équipes de chercheurs constituées à l'échelle du Bureau ont participé à l'étude d'un bon nombre des thèmes exposés dans le présent rapport pour lesquels il a été jugé que la mise en commun des connaissances serait un atout certain. L'évaluation des capacités de recherche de l'OIT qui a été menée à bien en vue de l'élaboration du présent rapport a révélé des lacunes importantes qu'il convient de combler, comme cela est indiqué dans les chapitres thématiques et dans l'annexe III.

Annexe I

Instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail présentant un intérêt particulier pour les travaux concernant l'objectif stratégique relatif à l'emploi

I. Politiques économiques visant à développer les marchés et la demande de main-d'œuvre

- ❑ Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.
- ❑ Recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984.
- ❑ Convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, et recommandation (n° 176) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988.

II. Compétences, technologies et employabilité

- ❑ Convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, et recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004.
- ❑ Recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955, convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, et recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983.
- ❑ Recueil de directives pratiques du BIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail, 2002.
- ❑ Convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, et recommandation (n° 83) sur le service de l'emploi, 1948.
- ❑ Convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997.

III. Politiques du marché du travail

- ❑ Normes applicables à la politique de l'emploi, y compris la réadaptation professionnelle et la sécurité de l'emploi (liste ci-dessus).
- ❑ Normes relatives à l'accès au marché du travail pour les groupes traditionnellement victimes de discrimination:
 - convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958;

- recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980 ¹;
- recommandation (n° 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, 1970 ¹;
- convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, et recommandation (n° 104) relative aux populations autochtones et tribales, 1957;
- Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/sida et le monde du travail, 2001.
- ❑ Normes traitant de l'égalité de rémunération:
 - convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et recommandation (n° 90) sur l'égalité de rémunération, 1951.
- ❑ Instruments concernant les politiques migratoires:
 - convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949;
 - convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975;
 - recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975.

IV. Développement de l'entreprise et des coopératives

- ❑ Recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998.
- ❑ Recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002.

V. Amélioration de la gouvernance

- ❑ Parmi les instruments relatifs à la création d'institutions en vue de promouvoir l'emploi, on peut citer:
 - convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948 ², et recommandation (n° 83) sur le service de l'emploi, 1948 ²;
 - convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, et recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997.
- ❑ Parmi les instruments offrant des orientations sur les questions de gouvernance liées aux entreprises multinationales et à leur impact sur le développement économique et social, on peut citer:
 - Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, 1977 (modifiée en 2000).

VI. Instruments contenus dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi et relevant des cinq domaines

- ❑ Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.
- ❑ Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.
- ❑ Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.

¹ Statut intérimaire (décision du Conseil d'administration).

² Statut intérimaire (décision du Conseil d'administration).

- ❑ Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957.
- ❑ Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973.
- ❑ Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.
- ❑ Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951.
- ❑ Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.

Annexe II

Répartition des travaux du Bureau dans le domaine de l'emploi

	Postes P/D *	
	Sous-total Programme ou bureau	Total Département ou région
Secteur de l'emploi (EMP)		2
<i>Départements</i>		
Département de l'analyse économique et des marchés du travail (EMP/ALP)	1	13
Recherches et analyses sur l'emploi (EMP/ANALYSIS)	5	
Tendances de l'emploi (EMP/TRENDS)	7	
Département des politiques de l'emploi (EMP/POLICY)	2	12
Politiques nationales de l'emploi (CEPOL)	7	
Investissements à forte intensité d'emplois (EMP/INVEST)	3	
Département de la création d'emplois et développement de l'entreprise (EMP/ENTERPRISE)	3	18
Promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises (EMP/SEED)	6	
Coopératives (EMP/COOP)	3	
Entreprises multinationales (EMP/MULTI)	4	
Développement économique local (LED)	1	
Programme en faveur des emplois verts	1	
Département des compétences et de l'employabilité (EMP/SKILLS)	7	11
Sensibilisation au handicap	2	
Services de l'emploi	2	
<i>Programmes</i>		7
Programme sur la réponse aux crises et la reconstruction	3	
Programme finance et solidarité	2	
Programme pour l'emploi des jeunes	2	
Total Secteur de l'emploi au siège		63

	Postes P/D *	
	Sous-total Programme ou bureau	Total Département ou région
Régions **		
Bureau régional pour l'Afrique (Addis-Abeba)	1	16
Addis-Abeba (ancien bureau sous-régional)	3	
Le Caire (Afrique du Nord)	3	
Dakar (Afrique occidentale)	3	
Harare (Zimbabwe)	2	
Pretoria (Afrique australe et de l'Est)	2	
Yaoundé (Afrique centrale)	2	
Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Lima)		15
Brasília (Brésil)	1	
Buenos Aires (Argentine)	1	
Lima (pays andins)	2	
Mexico (Mexique et Cuba)	1	
Montevideo (OIT/CINTERFOR)	2	
Port of Spain (Caraïbes)	3	
San José (Amérique centrale, Panama et République dominicaine)	2	
Santiago (Chili, Paraguay et Uruguay)	3	
Bureau régional pour les Etats arabes (Beyrouth)	3	3
Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (Bangkok)	3	14
Bangkok (Asie de l'Est, Asie du Sud-Est et îles du Pacifique)	5	
Beijing (Chine et Mongolie)	1	
Jakarta (Indonésie et Timor-Leste)	1	
New Delhi (Asie du Sud)	4	
Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale (Genève)		2
Budapest (Europe centrale et orientale)	1	
Moscou (Europe orientale et Asie centrale)	1	
Total dans les régions		50
Total siège et terrain		113
Autres unités du siège		9
Environ 154 mois de travail consacrés à la promotion de l'emploi par des unités dans d'autres secteurs au siège; équivalant à environ 6 postes dans un biennium plus trois postes dans le Département de statistique ***.		
Total postes au siège et sur le terrain plus équivalents-mois de travail des autres unités du siège		122

* Postes de spécialistes de l'emploi financés par le budget ordinaire pour les postes allant du niveau d'administrateur (P) à celui de directeur (D) à la fin de 2009. ** Les bureaux extérieurs énumérés avaient au moins un poste de spécialiste de l'emploi financé sur le budget ordinaire à la fin de 2009. *** Estimation fondée sur les informations (reçues des unités extérieures au Secteur de l'emploi) sur le temps consacré par le personnel du siège (mesuré en mois de travail) à l'objectif stratégique de l'emploi, pour les travaux effectués au siège ou sur le terrain durant la période biennale 2008-09. Trois de ces postes sont dans le Département de statistique.

Annexe III

Conclusions sur les questions transversales

Comme indiqué dans l'introduction, la préparation du présent rapport a comporté plusieurs études approfondies dans des domaines correspondant aux orientations stratégiques de la Déclaration de 2008: 1) besoins et priorités des mandants; 2) coordination et action conjointe terrain-siège; 3) caractère «indissociable, interdépendant et se renforçant mutuellement» des objectifs stratégiques; 4) leçons tirées des évaluations d'impact; 5) recherche sur l'emploi. Ces domaines ont été évalués expressément dans les «notes de réflexion» élaborées sur 13 sujets et programmes en matière d'emploi, et par les cinq bureaux régionaux (voir figure dans l'introduction). La présente annexe met en relief certaines des principales conclusions et lacunes identifiées dans ces cinq domaines.

Mieux comprendre les besoins des mandants compte tenu de la diversité de leurs situations

Portée et méthode des recherches

Le Bureau a mené à bien un examen indépendant de 36 programmes par pays de promotion du travail décent, des commentaires formulés au cours du processus d'évaluation interne de la qualité, des sections ayant trait à l'emploi pour les cinq dernières réunions régionales, de trois rapports techniques récents soumis à la Conférence internationale du Travail, des documents préparés depuis trois ans pour la Commission de l'emploi et de la politique sociale (ESP) du Conseil d'administration, des auto-évaluations thématiques réalisées par les responsables hiérarchiques respectifs et d'entretiens avec des fonctionnaires.

Leçons tirées et lacunes identifiées

Fixer des priorités pour les activités en matière d'emploi est un processus complexe puisqu'il faut tenir compte à la fois des besoins des pays, recensés dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent, des priorités régionales, décidées à l'issue des réunions régionales tripartites récurrentes, et des priorités globales découlant des décisions de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'administration. Cela suppose aussi d'anticiper sur les tendances et les difficultés nouvelles, et d'y répondre au moyen de recherches novatrices et d'orientations adaptées sur l'action à mener. Le «programme de travail» du Bureau est la somme de ce qui a été convenu par l'Organisation à tous ces niveaux et dans le contexte du programme et budget et du cadre stratégique. Les besoins des mandants sont exprimés dans toutes ces différentes instances, d'où la difficulté pour le Bureau d'établir ses priorités d'action.

Cette complexité pose la question de la cohérence des besoins et des priorités. Parmi les programmes par pays de promotion du travail décent, 72 pour cent ont donné notamment la priorité à l'emploi des jeunes, 64 pour cent au renforcement des compétences et à la promotion de l'entrepreneuriat, et 55 pour cent à la planification à l'échelle nationale de l'emploi. Le plus souvent, les conclusions des réunions régionales ont conduit à définir des priorités analogues, qui tiennent compte des préoccupations partagées par les pays dans leurs régions respectives. Alors que l'Agenda global pour l'emploi a été le sujet de nombreuses discussions de la Commission ESP, on constate que les programmes par pays de promotion du travail décent en font rarement

mention. Ce constat doit cependant être nuancé car certaines composantes de l'Agenda y sont fréquemment abordées. Mais il indique que, pour faire de l'Agenda un cadre véritablement opérationnel qui permette de promouvoir un programme complet et cohérent en matière d'emploi, la solution pourrait être de définir un ensemble plus ciblé d'orientations pour les pays, compte tenu de leur niveau de développement.

De plus, il est utile de déterminer dans quelle mesure la demande est «renseignée» – c'est-à-dire fondée sur un diagnostic rigoureux – et «effective». Cela suppose qu'elle s'appuie sur l'engagement, tripartite et bénéficiant d'un large soutien, de donner suite aux conseils sur l'action à mener, et que l'on ait la capacité de le faire.

Il est primordial d'assurer une communication et un partenariat constants entre le Bureau et l'Organisation à l'échelle nationale. La connaissance qu'a le Bureau des besoins des mandants, de leur capacité d'agir, de l'historique des mesures qui ont été tentées, du cadre politique, du contexte dans lequel opèrent les donateurs et les intervenants des Nations Unies, toute cette expérience aide tant le Bureau que les mandants à évaluer la qualité des besoins et la faisabilité d'y répondre.

En outre, comme il est indiqué tout au long du présent rapport, l'absence d'informations appropriées sur le marché du travail rend difficile dans la pratique de comprendre la réalité des mandants et leurs besoins.

Evaluer l'efficacité de l'exécution et de la coordination entre le siège et le terrain

Méthodologie et portée

Pendant le premier trimestre de 2009, des consultants indépendants ont mené une enquête au moyen de l'Internet pour évaluer l'efficacité de la coordination entre le siège et le terrain. Sur 101 spécialistes du Secteur de l'emploi en poste au siège et dans les bureaux extérieurs interrogés, la moitié a répondu. Cette enquête complétait une collecte de données plus ample, qui avait été effectuée à partir d'un questionnaire semi-structuré aux fins d'entretiens individuels ou par Skype avec des fonctionnaires occupant des postes clés, au siège et dans des bureaux extérieurs. Il a été demandé aux bureaux régionaux d'indiquer dans leurs «notes de réflexion» les points forts et les lacunes de la collaboration entre le siège et le terrain.

Leçons tirées et lacunes identifiées

Les unités ont défini différents «modèles d'activité» pour la collaboration entre le siège et le terrain, et qui tiennent compte d'éléments tels que l'ampleur des projets de coopération technique et le niveau de compétence dans les bureaux extérieurs. L'examen de ces cinq modèles¹ a montré que, d'une manière générale, on considérerait que, lorsque leur fonctionnement était clairement défini, les mécanismes expressément mis en place pour garantir l'interaction entre le personnel du siège et celui du terrain amélioreraient la coordination et la collaboration. Ces mécanismes sont entre autres le recours à des points focaux, les forums fondés sur les technologies de l'information et le travail en réseau virtuel, sans compter les réunions traditionnelles régulières. Ces mécanismes ont contribué à tirer parti des connaissances et des compétences disponibles au siège, tout en tenant compte de la réalité et de l'expérience des collègues sur le terrain. Entre autres aspects de ces bonnes pratiques, on mentionnera les suivantes: communications régulières sur les activités en cours; réunions annuelles de planification; programmations conjointes; utilisation des technologies modernes de communication. La collaboration entre le terrain et le siège a été maximale lors des phases de planification du travail mais a faibli pendant celles de mise en œuvre.

¹ Programme Finance et solidarité; stratégie d'équipe globale EMP/ENTERPRISE; Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre; OIT/CRISE; système de pays prioritaires et de coordonnateurs principaux.

L'enquête a aussi porté sur le temps consacré aux différents moyens d'action. Le plus souvent, il a été indiqué qu'il fallait plus de temps pour la recherche, tant elle est déterminante pour la qualité des conseils sur l'action à mener et le renforcement des capacités. Aussi bien le personnel du siège que celui du terrain ont indiqué consacrer la majeure partie de leur temps à répondre aux demandes formulées à l'échelle du pays, y compris en élaborant ou en soutenant des projets de coopération technique.

Du point de vue du terrain, la participation de l'OIT à l'initiative «Unis dans l'action» est considérée comme importante mais extrêmement exigeante et coûteuse. On a estimé aussi que conjuguer ces efforts avec la coordination entre le terrain et le siège constitue une charge supplémentaire étant donné qu'il est difficile de répondre aux types de demandes créés, et d'échelonner les mesures à prendre dans ce sens.

Cela dit, des résultats positifs sont à mentionner. L'encadrement des activités interinstitutionnelles qui est mentionné dans les «notes de réflexion» des régions montre que la méthode de l'OIT, qui est d'allier moyens de subsistance et approche fondée sur des droits, est un avantage comparatif. Le Bureau conduit des groupes thématiques à l'échelle des pays afin de renforcer la cohésion dans les domaines où les mandats de nombreuses institutions se chevauchent. Cela résulte de l'impact manifeste et avéré des outils de l'OIT mais aussi de l'engagement du personnel, qui représente l'Organisation dans le pays, de consacrer du temps à des activités importantes de planification et de coordination, comme le montrent les exemples suivants:

- ❑ **Etats arabes.** Les activités de programmation conjointe ont débouché sur plusieurs programmes financés dans le cadre des ressources apportées par l'Espagne aux fins des objectifs du Millénaire pour le développement: «Egalité entre hommes et femmes et renforcement des capacités des femmes dans les territoires palestiniens occupés»; informations sur le marché du travail et questions hommes-femmes au Yémen; activités avec le PNUD sur le Pacte mondial dans la République arabe syrienne; et «Prévention des conflits et consolidation de la paix» au Liban.
- ❑ **Bangladesh.** Une évaluation de l'OIT des perspectives de moyens de subsistance pour les réfugiés a conduit les Nations Unies à adopter un cadre de développement économique à l'échelle locale pour les activités menées conjointement dans le pays.
- ❑ **Europe.** Des activités conjointes OIT/institutions du système des Nations Unies contribuent actuellement à mettre en œuvre les activités axées sur l'emploi des jeunes et sur la formation à l'entrepreneuriat, et sur des projets concernant l'égalité hommes-femmes dans de nombreux pays (entre autres, Albanie, Azerbaïdjan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Serbie et Ukraine).
- ❑ **Iraq.** La participation de l'OIT au processus Bilan commun de pays/PNUAD a conduit à considérer l'emploi comme une question transversale, et à relier croissance économique inclusive et bonne gouvernance.
- ❑ **Libéria.** Une recherche conjointe OIT-FAO sur la technologie et les qualifications nécessaires pour moderniser les emplois dans l'agriculture a inspiré un nouveau projet d'activités sur la formation à l'échelle communautaire. Il est doté désormais de ressources de donateurs consacrées au soutien d'activités interinstitutions.
- ❑ **République-Unie de Tanzanie.** L'OIT gère le programme conjoint des Nations Unies «Création de richesses, emploi et accès à l'autonomie économique», qui est rattaché à l'ensemble des activités à l'échelle nationale dans les domaines de la croissance, du revenu et de la réduction de la pauvreté.
- ❑ **Viet Nam.** «Emploi et développement d'entreprises durables» a été adopté en tant que domaine de priorité stratégique de «l'unité d'action de l'ONU».

L'étude recommande de définir plus clairement comment le siège et le terrain doivent travailler ensemble pour améliorer l'efficacité et la mise en œuvre. De fait, l'utilisation judicieuse et efficace des ressources humaines disponibles est de plus en plus importante car les effectifs qui

s'occupent des questions ayant trait aux marchés du travail et à l'emploi – et par conséquent leur masse critique – ont diminué, alors que les besoins et les demandes se sont accrus. Il est indiqué que cette réduction d'effectif limite les services consultatifs, de recherche et de renforcement des capacités proposés aux mandants, et pèse sur le moral, la santé et le bien-être du personnel.

C'est lorsqu'elle s'appuie sur une répartition complémentaire des tâches que la coopération entre le siège et le terrain fonctionne le mieux. Au siège, la valeur ajoutée est censée être la compétence technique et la connaissance des bonnes pratiques internationales. Sur le terrain, la compétence technique des fonctionnaires va de pair avec la compréhension des priorités des pays, des processus politiques et des partenariats locaux avec d'autres institutions. L'avantage comparatif des effectifs sur le terrain est de savoir non seulement ce qui doit être fait, mais aussi comment – politiquement et institutionnellement – cela peut l'être.

Une bonne communication entre les parties est considérée comme absolument nécessaire pour mener à bien les activités et pour utiliser efficacement les ressources. Elle facilite le transfert des connaissances. S'il est vrai que les contacts informels sont importants, on a estimé que les liens entre le terrain et le siège en dépendent trop et, de l'avis de la plupart des personnes interrogées, il y a des lacunes en matière de communication. Ces personnes se sont dites préoccupées par le manque d'initiatives visant à encourager et à promouvoir le travail conjoint. Les bons résultats sont rarement reconnus. Souvent, ils ne sont même pas établis.

Caractère «indissociable, interdépendant et se renforçant mutuellement» des objectifs stratégiques

Méthodologie et portée

Il a été demandé à tous les responsables hiérarchiques de penser dans leurs «notes de réflexion» au caractère «indissociable, interdépendant et se renforçant mutuellement» des programmes. Les bureaux régionaux ont aussi été invités à donner des exemples d'activités intégrées en matière d'emploi.

Leçons tirées et lacunes

Les difficultés sont réelles mais il existe des possibilités pour le Bureau et l'Organisation de renforcer la coordination des différents objectifs stratégiques et, par conséquent, les quatre piliers du travail décent.

Cette coordination repose fondamentalement sur deux mécanismes ou processus, le premier étant le dialogue social. Depuis 1919, jamais une norme internationale du travail n'a été adoptée sans que le tripartisme y contribue intrinsèquement. Quel que soit le sujet de la norme, les partenaires sociaux et le gouvernement ont des perspectives et des intérêts distincts. Pour élaborer une norme du travail, les différents points de vue et intérêts sont pris en compte. La norme, le «produit» final, découle donc d'une mise en cohérence.

Un autre mécanisme existe, qui a permis au Bureau et à l'Organisation d'enregistrer des succès et qui, dans le même temps, mériterait d'être développé davantage. Il s'agit de réfléchir aux liens «se renforçant mutuellement» qui existent entre les objectifs stratégiques de l'OIT. Un exemple conceptuel et simple illustre ce point: l'effet de la «protection sociale» sur «l'emploi» est tel que, lorsqu'il y a un certain degré de protection sociale, les gens sont disposés à prendre des risques qu'ils ne prendraient pas autrement, ce qui leur permet d'être mieux à même de se créer des revenus. On peut aussi inverser le lien de cause à effet: sans emploi productif, les systèmes de protection sociale s'affaiblissent et finissent par être sous-financés. La théorie et les éléments disponibles corroborent ces deux hypothèses.

Il faut faire davantage pour promouvoir au niveau du siège les travaux théoriques et empiriques sur ces liens réciproques. La réorientation d'un programme de recherches à l'échelle du Bureau, que le Conseil d'administration a approuvée en novembre 2009, est un progrès prometteur.

Cela étant, les activités coordonnées ont toujours lieu à l'échelle d'un pays. En outre, les programmes axés sur des populations cibles comportent une approche globale afin de s'attaquer aux déficits de travail décent sous l'angle des droits et des moyens de subsistance. Le rapport rend compte de nombreuses interventions, produits conjoints et activités de partage des connaissances qui intègrent l'emploi dans d'autres objectifs stratégiques. Les exemples suivants illustrent certaines des applications les plus courantes de l'approche visant à tirer parti du caractère «indissociable, interdépendant et se renforçant mutuellement» des objectifs stratégiques.

- ❑ Les projets de développement des investissements à forte intensité de main-d'œuvre, de l'entrepreneuriat et de coopératives en Afrique ont contribué à promouvoir les normes et les bonnes pratiques en matière de sécurité et de santé au travail, le respect du salaire minimum, la sensibilisation au VIH/sida, l'égalité entre hommes et femmes (possibilités d'emploi, salaires), et les droits des personnes handicapées et des peuples indigènes.
- ❑ Dans la région Amériques, pour créer les conditions du travail décent au moyen d'investissements publics, on a non seulement utilisé des méthodes de production à forte intensité de main-d'œuvre, mais on a aussi pris des mesures complémentaires pour garantir des rémunérations et une protection sociale adéquates. L'OIT est intervenue en ce qui concerne la législation nationale, dans des domaines comme le statut juridique des microentreprises, les salaires minimums et la protection sociale.
- ❑ Dans les Etats arabes, l'aide apportée aux mandants dans des situations d'après crise s'est focalisée sur la création d'emplois, et cela a servi à partager l'information sur les normes internationales du travail, la législation du travail et l'utilité du dialogue social.
- ❑ Dans la région Asie et Pacifique, le Bureau a contribué au dialogue national entre les mandants et les principaux ministères qui participent à la création d'emplois verts, en attirant l'attention sur les questions d'emploi dans les activités prévues à l'échelle nationale sur l'environnement et le changement climatique.

Evaluation de l'impact sur l'emploi des travaux du Bureau

Méthodologie et portée

Un consultant indépendant a examiné la mesure dans laquelle les activités du Bureau en matière d'emploi ont été évaluées objectivement, et comment les résultats de ces évaluations ont contribué à les améliorer. Cet examen visait à améliorer aussi la gestion axée sur les résultats en utilisant de manière plus stratégique les conclusions des évaluations. Un inventaire a été fait de 87 évaluations, dont celles de 66 projets de coopération technique effectués depuis 2005, neuf évaluations thématiques effectuées depuis 2001, et l'examen de 12 programmes par pays de promotion du travail décent. Le Bureau a élaboré un plan pour combler les lacunes qui ont été identifiées, et a entamé une deuxième phase visant à examiner d'autres méthodes d'évaluation de l'impact et à renforcer les travaux dans ce domaine.

Leçons tirées et lacunes identifiées

Le rapport note la tendance croissante à évaluer projets et programmes. Il conclut que la fonction d'évaluation est bien établie et que l'indépendance de l'évaluation est systématiquement respectée. Toutefois, des préoccupations sont exprimées quant au manque d'informations sur les méthodes utilisées.

L'échantillon des évaluations de programmes par pays de promotion du travail décent était restreint (12). Néanmoins, l'une des conclusions générales est qu'elles ne permettent pas encore de démontrer que les projets établis et les projets pilotes fonctionnent d'une manière cohérente et se renforcent mutuellement, dans un cadre coordonné d'activités à plus grande échelle en matière d'emploi. Les évaluations ont indiqué aussi que beaucoup de programmes par pays de promotion du travail décent sont trop récents pour qu'on puisse en évaluer l'impact; toutefois, des éléments

indiquent déjà que, pour que cet impact soit plus marqué au niveau des priorités en matière d'emploi à l'échelle nationale, il faudrait plus de coordination et de collaboration – et cela vraisemblablement au niveau sectoriel plutôt qu'à celui du projet.

Etant donné que le Bureau se concentre davantage sur la réforme des politiques que sur les interventions dans le cadre de projets, en raison de problèmes de contrôle et parce qu'il est difficile de savoir à quelles activités attribuer les résultats, il est plus difficile aussi de mesurer les résultats liés aux activités de l'OIT. Le compromis consiste à appliquer, pour les évaluations de programmes par pays de promotion du travail décent, une méthodologie permettant de suivre l'évolution de la situation plus générale: autrement dit, permettant de déterminer en quoi le Bureau a contribué à cette évolution. Actuellement, les programmes par pays de promotion du travail décent ne sont que partiellement financés, d'où la difficulté de prévoir et de mener des évaluations crédibles; le plus souvent, ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour que de coûteuses évaluations complètes puissent être réalisées. La possibilité qu'offre le Compte supplémentaire du budget ordinaire pourrait à l'avenir être considérée pour combler cette lacune.

Le passage à une gestion axée sur les résultats nécessite encore des investissements considérables dans le développement des capacités. Pour presque toutes les évaluations, on a estimé que les activités en matière d'emploi sont insuffisamment ciblées, présentes certes dans beaucoup de domaines spécifiques d'action mais trop superficiellement et, d'une manière générale, qu'elles ne sont pas expressément conçues en vue de parvenir à un impact unifié. Les indicateurs prévus pour évaluer ces résultats, ainsi que les mesures de référence, ont semblé faibles.

La majorité des évaluations (62 pour cent) ne comportaient pas une analyse coût- efficacité et manquaient d'informations sur la rentabilité. Sept pour cent seulement des rapports fournissaient une analyse détaillée coût-avantage, y compris des renseignements sur les méthodes utilisées. Le rapport évoque un certain nombre de bonnes raisons pour lesquelles ces informations manquent, mais il souligne aussi que cela est un obstacle important à surmonter pour renforcer les projets et l'adhésion à ces projets à l'échelle nationale.

Des liens étroits ont été aisément constatés dans les cas où les mandants avaient conscience que le BIT dispose manifestement d'un avantage comparatif dans tel ou tel domaine d'activité. Les investissements à forte intensité de main-d'œuvre, le développement de l'esprit d'entreprise, les approches intégrées en matière de formation pour renforcer les capacités économiques en milieu rural et l'inclusion de l'Agenda du travail décent dans les stratégies de réduction de la pauvreté de deuxième génération ont été considérés comme de bonnes pratiques qui ont permis de créer un lien solide avec l'élaboration de politiques. Il a été constaté aussi qu'il y a plus de chances que les projets fassent évoluer les politiques lorsqu'on n'a pas lésiné sur les efforts de démonstration et qu'on a pu ainsi marquer les esprits, ou lorsque les outils pour la création d'emplois sont directement fournis aux planificateurs du développement. Les évaluateurs n'ont pas eu le sentiment que la plupart des projets aient effectivement eu un impact sur l'emploi ou la pauvreté. La principale raison en est probablement la durée généralement courte des projets – plus de la moitié des évaluations examinées portaient sur des projets de deux ans au plus.

L'inclusion du développement institutionnel dans les projets semble être la norme. Cela est une condition importante pour que les institutions nationales puissent réaliser les objectifs en matière d'emploi, et pour dépendre moins de l'aide de donateurs extérieurs.

Il ressort de l'examen que les évaluations d'impact qui ont été menées régulièrement se fondaient sur des méthodes solides, comme dans le cas des programmes d'investissements à forte intensité de main-d'œuvre et de développement d'entreprises. Les projets plus récents tendent à intégrer l'évaluation de l'impact au stade de leur planification. Mais, plus souvent, il n'y a pas d'indicateurs vérifiables et l'on manque de méthodologies établies pour évaluer les progrès, d'où le risque accru que l'analyse soit subjective (et donc faussée).

Le Bureau a un rôle potentiellement important à jouer pour aider les mandants à élaborer leurs activités de planification, de suivi et d'évaluation. De plus, l'examen a permis de constater l'existence de plusieurs manuels, guides, communautés de pratiques et autres moyens de partage des connaissances qui sont utilisés à cette fin.

Les évaluateurs se sont interrogés sur l'efficacité des «programmes intégrés», du moins dans leur application actuelle. Près d'un tiers des projets évalués visaient à s'attaquer aux multiples déficits «chroniques» de travail décent et au moyen d'approches intégrées. Cela a été remis en question, ces approches étant trop ambitieuses et difficiles à gérer. Ce concept vise à faire face à la difficulté de créer des emplois, mais on risque ainsi de susciter des attentes irréalistes quant à l'impact que les «résultats» du projet peuvent avoir. Des objectifs de développement trop amples vont au-delà de la portée et des délais de ces «projets». Les évaluateurs ont recommandé de se concentrer sur des interventions moins nombreuses, et plus stratégiques, qui pourront ainsi influencer sur les choix politiques. Dans le même temps, ils ont suggéré aussi de se soucier davantage de la coordination des différentes composantes des programmes par pays de promotion du travail décent, et de trouver des moyens spécifiques pour favoriser l'action conjointe lorsque des programmes amples et exhaustifs sont bel et bien nécessaires.

Les évaluateurs ont estimé aussi que l'OIT doit faire davantage pour agir en réseau et en partenariat avec les autres intervenants dans le domaine du développement, y compris les institutions financières internationales. Dans certains cas, les programmes par pays de promotion du travail décent sont bien intégrés dans des cadres plus amples; dans d'autres, ils ne le sont pas. Des partenariats élargis ont été jugés essentiels pour faire progresser à l'échelle nationale les initiatives pour l'emploi.

Ordre du jour de la recherche en matière d'emploi

Il ressort de l'examen de la capacité de recherche du BIT qui a été réalisé pour élaborer le présent rapport que la base de connaissances comporte des lacunes qui doivent être comblées.

Un nouveau sujet de recherche découle de l'importance que la Déclaration sur la justice sociale donne au rôle de l'intégration des politiques. Par conséquent, il est nécessaire que le Bureau élargisse sa base de connaissances sur la façon de concevoir des ensembles de modules stratégiques intégrés les plus efficaces qui soient. La Déclaration sur la justice sociale demande expressément à l'OIT de prendre des mesures «pour renforcer sa capacité de recherche, sa connaissance empirique et sa compréhension de la manière dont les objectifs stratégiques interagissent entre eux et contribuent au progrès social, à la durabilité des entreprises, au développement durable et à l'éradication de la pauvreté dans l'économie mondiale».

Quelques exemples de besoins de recherche

Pour élaborer un ensemble intégré de politiques en vue de parvenir au plein emploi et au travail décent dans l'économie mondiale, il faut élargir et approfondir le programme de recherche du Bureau sur la politique de l'emploi. On en trouve un exemple essentiel dans le domaine des politiques économiques et financières qui ont une incidence marquée sur les résultats en matière d'emploi. Comme l'a très bien démontré l'impact de la crise actuelle sur l'emploi, il y a un lien étroit entre les politiques économiques, les politiques financières et celles de l'emploi. Les objectifs du plein emploi et du travail décent pour tous ne peuvent pas être atteints si l'on ne se soucie pas dûment des politiques économiques et financières. Ce principe, consacré déjà par la Déclaration de Philadelphie (1944), est réaffirmé dans le Préambule de la Déclaration sur la justice sociale, qui charge l'OIT «d'examiner et de considérer, à la lumière de l'objectif fondamental de justice sociale, toutes les politiques économiques et financières internationales».

Au-delà de ces deux déclarations, on s'est demandé si les activités récentes du Bureau, sur certaines politiques économiques et financières importantes qui ont une incidence sur l'emploi et la justice sociale, s'inscrivaient dans le mandat de l'OIT. Certains ont estimé qu'en menant ces activités l'OIT empièterait inutilement sur le rôle d'autres organisations internationales. Dans le cadre de ces mandats, la question n'est pas de savoir s'il incombe à l'OIT de se pencher sur les politiques économiques et financières mais de déterminer quel type d'action devrait être mené sur ces questions.

Dans le contexte de la Déclaration sur la justice sociale, il serait de l'intérêt du BIT de renforcer sa capacité de recherche et ses connaissances techniques dans certains domaines de la politique économique et financière. Le choix de ces domaines devrait être guidé par la nécessité de concevoir des politiques intégrées en vue du plein emploi et de la justice sociale. Par exemple, il est nécessaire que le BIT comprenne mieux comment certaines configurations de politiques macroéconomiques ont une incidence sur l'emploi. A l'échelle nationale, cela améliorerait la qualité des services consultatifs fournis aux mandants sur l'action à mener. Ainsi, on élaborerait les politiques de l'emploi en comprenant mieux, d'une part, les problèmes macroéconomiques les plus courants et, d'autre part, les mesures alternatives qui permettraient de mieux réaliser l'objectif de l'emploi sans sacrifier la stabilité macroéconomique.

Par ailleurs, des avantages analogues seraient obtenus à l'échelle internationale. Le BIT serait mieux armé pour signaler les incidences sur l'emploi des politiques économiques et financières internationales et, par conséquent, veiller à ce que ces considérations de poids soient mieux prises en compte au moment d'élaborer ces politiques. Sur ces questions, l'Organisation deviendrait un interlocuteur plus solide techniquement et par conséquent plus persuasif dans le système multilatéral.

Soutenir de nouvelles activités sur les liens entre emploi et politique macro-économiques renforcerait les travaux actuels dont les mandants ont reconnu la valeur. Un exemple primordial en est les activités sur la relation entre politique commerciale et emploi. Les deux études conjointes OIT/OMC sur cette question ont été accueillies avec satisfaction, ainsi que les activités du Bureau à l'échelle nationale sur le même sujet. De même, les activités de l'OIT sur les politiques de protection sociale ont conduit inévitablement à s'intéresser à d'importants aspects de la politique budgétaire qui ont trait à la viabilité financière des politiques de protection sociale. Autre exemple: le fait que les activités de l'OIT sur la promotion des entreprises durables recouvrent celles menées sur divers aspects du système financier (par exemple, comment améliorer l'accès des petites et micro-entreprises aux marchés du crédit), sur le régime budgétaire (mesures incitatives ou dissuasives concernant les PME) et sur le cadre réglementaire. Plus récemment, à la demande du G20, le Bureau a évalué les conséquences sur l'emploi des plans de relance budgétaire.

Dès le début de la crise financière en 2008, l'OIT a dit haut et clair que la crise a fait mieux comprendre la nécessité des changements fondamentaux que préconise la Déclaration sur la justice sociale, par exemple revoir les stratégies de développement qui étaient menées avant la crise et répondre aux difficultés pour la politique de l'emploi que pose le rythme rapide de la mondialisation depuis deux décennies. Les nombreuses préoccupations liées à cette question requièrent des recherches et des analyses empiriques pour déterminer:

- si une croissance axée sur l'exportation, dans l'économie mondiale d'après-crise, est une possibilité moins attrayante pour les grands pays en développement en raison de la baisse prévue de la demande effective des pays industrialisés, ce qui impliquerait que les grandes économies émergentes devraient commencer à se tourner davantage vers des sources locales de croissance;
- si les pays en développement doivent réclamer davantage d'«espace politique», à savoir l'autonomie nécessaire pour élaborer leurs propres politiques économiques et sociales afin de mettre en œuvre de nouvelles stratégies de développement, ce qui oblige à revoir les conditions dans lesquelles ces pays ont été incorporés dans l'économie mondiale;
- le rôle qu'a l'Etat de promouvoir le développement économique et les changements structurels, si l'on considère que la stratégie néolibérale de développement d'avant-crise n'a pas permis d'assurer une croissance équitable et stable, une industrialisation rapide et le travail décent pour tous;
- si l'intensité en emploi de la croissance a diminué dans beaucoup de pays en développement et, dans l'affirmative, pourquoi; s'il s'agit de la cause profonde de la hausse du chômage et du sous-emploi; et comment la mondialisation a eu une incidence à ce sujet en raison de l'utilisation de technologies à plus forte intensité de capital, et de l'impératif d'attirer des investissements directs étrangers et de rester compétitif.

En ce qui concerne beaucoup des questions susmentionnées, les données manquent et l'analyse n'a porté que sur un nombre restreint de pays. Ces questions attirent l'attention sur des sujets importants vers lesquels la recherche pourrait être utilement dirigée. D'autres domaines de recherche du Bureau sont aussi axés sur les intérêts des mandants.

Annexe IV

Résumé: Voies possibles à suivre

	Pour les Etats Membres et les partenaires sociaux	Pour le Bureau
Tendances de l'emploi et défis à relever – Chapitre 2	Remédier au manque d'informations sur le marché du travail. Pour surmonter les difficultés qui se posent à l'échelle nationale, il faut disposer d'informations à partir desquelles faire des choix et suivre les progrès.	Les fonctions de collecte, de diffusion et d'analyse des données statistiques reçues des Etats Membres ont fait l'objet d'une profonde révision en 2009, et de nouvelles orientations sont mises en place en 2010. Un projet visant à élaborer un ensemble complet d'indicateurs du travail décent est en cours. Plusieurs bases de données relatives à la politique de l'emploi sont actuellement renforcées et de nouvelles sont en cours d'élaboration, y compris en ce qui concerne les réponses à la crise. Le Bureau a créé la Commission de la recherche et des publications, qui centralise les informations et définit les besoins de recherche. Une stratégie de recherche a été approuvée en 2009. Douze sujets de recherche dans le domaine de l'emploi ont été identifiés et les équipes respectives ont été mises en place à l'échelle du Bureau. Il faut renforcer et intensifier la recherche et améliorer la diffusion et la visibilité de ses résultats. Une aide devrait être apportée aux mandants pour leurs mesures de relance et pour qu'ils mettent en œuvre le Pacte mondial pour l'emploi. Il faut: ❑ continuer de donner suite aux demandes du G20; ❑ continuer de mobiliser des ressources; ❑ continuer d'évaluer les recherches et politiques pertinentes; ❑ donner suite aux dispositions spéciales, comme l'indique le Directeur général dans son avis du 6 novembre 2009.
	Donner suite à l'engagement de mettre en œuvre le Pacte mondial pour l'emploi. Faire mieux connaître le Pacte et l'utiliser davantage à l'échelle nationale.	

	Pour les Etats Membres et les partenaires sociaux	Pour le Bureau
Politiques visant à promouvoir le plein emploi productif et le travail décent pour tous – Chapitre 3	Une orientation essentielle de l'approche de l'OIT en ce qui concerne la politique de l'emploi est la nécessité d'accroître l'intensité d'emploi de la croissance, c'est-à-dire parvenir à une croissance plus inclusive et plus riche en emplois. Pour progresser dans ce sens, les principales difficultés à surmonter sont notamment les suivantes: ❑ Une conception souvent étroite de la politique de l'emploi. ❑ La nécessité d'incorporer systématiquement des cibles (tant quantitatives que qualitatives) en matière d'emploi dans les cadres économiques et de développement à l'échelle nationale et dans les approches sectorielles et les politiques du marché du travail axées sur certains groupes vulnérables. ❑ Le besoin de renouveler l'attachement au rôle que jouent les politiques macroéconomiques pour favoriser la croissance et l'emploi, comme l'a souligné le G20 dans des déclarations récentes, dans le cadre d'une expansion forte, durable et équilibrée. ❑ Les contraintes budgétaires et politiques peuvent faire obstacle à la mise en œuvre de mesures pour l'emploi efficaces. Si elles ont un caractère impératif, ces contraintes devraient être un point important à traiter dans les politiques d'emploi et de sécurité sociale afin de créer une marge de manœuvre budgétaire pour les investissements et les politiques nécessaires, dans un cadre de stabilité macroéconomique. ❑ Réaffirmer l'importance de politiques sectorielles et d'innovation industrielle compétitives et plus proactives, tout en évitant les distorsions et les mesures d'incitation inefficaces. ❑ Des stratégies pour l'économie rurale et informelle sont des éléments essentiels des stratégies nationales pour l'emploi, dans les pays où une grande proportion de la main-d'œuvre est occupée dans ces secteurs. ❑ Il faut se soucier davantage des conditions de travail, de la politique salariale et des relations professionnelles dans le contexte des stratégies pour l'emploi. ❑ Le lien entre emploi, protection sociale et inégalités devrait s'inscrire dans une approche intégrée visant à surmonter les difficultés que posent les inégalités grandissantes dans de nombreux pays, y compris en matière de politique salariale, de liberté d'association et de négociation collective, qui sont des éléments déterminants.	Cadre d'action, gouvernance et examen collégial. L'une des importantes lacunes identifiées est l'absence d'un ensemble facile à utiliser de principes directeurs pour les pays en développement à revenu intermédiaire ou faible et qui puisse fournir des orientations plus précises à des pays se trouvant à différents niveaux de développement. Ces orientations pourraient servir aussi de points focaux pour renforcer les processus d'examen des politiques de l'emploi. Beaucoup reste à faire pour améliorer l'utilisation des mécanismes existants, rechercher d'autres modalités d'examen collégial et renforcer la gouvernance. Renforcement des capacités des mandants. Il est probable que la qualité et l'efficacité des politiques à l'échelle nationale seront considérablement accrues si elles s'appuient sur l'énergie collective, l'expertise et l'expérience de mandants habilités. Le rôle des ministères du travail de coordonner l'action doit être soutenu, et les capacités des ministères de l'économie et des finances de se concentrer sur l'emploi doivent être accrues aussi. Evaluation renforcée des impacts. Conscient des facteurs existants de contrôle, d'attribution et de coûts, le Bureau devrait amplifier ses activités dans le domaine des évaluations d'impact, en prévoyant des cadres de supervision clairs et concrets, des outils et des activités de renforcement des capacités et en modifiant ses méthodes de travail. Il est nécessaire de: ❑ renouveler les activités de recherche et les étendre en se focalisant en particulier sur les cadres macroéconomiques – au moyen d'un ciblage «réel» – et sur l'analyse intégrée de la qualité et du volume de l'emploi; ❑ promouvoir la ratification de la convention n° 122 et contribuer à son application effective.

	Pour les Etats Membres et les partenaires sociaux	Pour le Bureau
	❑ S'il est vrai que la plupart des politiques nationales de l'emploi adoptées ces dernières années intègrent systématiquement la non-discrimination et l'égalité entre les sexes, il est souvent nécessaire d'insister sur l'application concrète et le suivi. ❑ Une approche intégrée pour la politique de l'emploi ne peut porter ses fruits que lorsqu'il existe une coordination efficace entre les ministères de l'économie, des finances, les ministères d'exécution et le ministère du travail. Cela exige à la fois un engagement politique au plus haut niveau et un cadre institutionnel approprié. Souvent, ces conditions ne sont pas réunies. ❑ Renforcer le tripartisme et disposer d'institutions tripartites efficaces en vue du dialogue sur la politique en matière d'emploi et accroître les capacités des partenaires sociaux. Pour combler ces lacunes, lorsqu'elles existent, il faut dynamiser le rôle de la politique publique et des partenaires sociaux.	
Entreprises durables et création d'emplois – Chapitre 4	Créer des conditions économiques propices qui concilient intérêts de l'entreprise et aspirations de la société à un travail décent (respect du droit, institutions, gouvernance). Dans les pays les moins avancés, les déficiences des infrastructures et des ressources humaines posent des difficultés particulières. Promouvoir des entreprises durables des points de vue social et environnemental, au moyen de politiques, de législations et de mesures qui incitent les entreprises à innover et à accroître la productivité sur le lieu de travail. Créer des marchés inclusifs et équitables fondés sur l'égalité des chances de façon à encourager ceux qui le souhaitent à créer des entreprises, y compris les femmes et les jeunes. Il est important aussi de promouvoir les débouchés économiques à l'échelle locale.	Mettre en œuvre l'approche énoncée dans les conclusions concernant la promotion d'entreprises durables. En particulier: Mettre davantage l'accent sur la réforme en amont des politiques et sur la création de conditions favorables à l'action. Cela implique d'améliorer l'intégration en développant les activités sur la politique de l'emploi et de recourir à la Déclaration sur les entreprises multinationales tout au long des chaînes de valeur afin d'attirer les investissements étrangers directs et de développer au maximum l'emploi à l'échelle locale; promouvoir l'économie verte. Promouvoir l'adoption de pratiques responsables et durables sur le lieu de travail qui améliorent la productivité et la compétitivité tout en contribuant au développement durable et équitable – y compris les activités axées sur les emplois verts. Renforcer l'aide à l'entrepreneuriat en se focalisant sur deux groupes thématiques – les femmes et les jeunes; porter davantage l'attention sur les évaluations d'impact et sur les éléments importants de la réponse à la crise; tenir compte des limitations des ressources.
Les compétences en vue d'améliorer l'employabilité et la productivité – Chapitre 5	Intégrer les politiques de développement des compétences dans les politiques de développement nationales et sectorielles et dans les stratégies nationales de réponse aux facteurs extérieurs de changement – récessions mondiales, changement climatique, échanges commerciaux, nouvelles technologies, etc.	Préparer des notes de synthèse et d'orientation afin d'aider les mandants à appliquer, en tenant compte de leur situation et de leurs priorités, les principes de l'Agenda global pour l'emploi, les normes relatives aux compétences et la résolution de la session de 2008 de la CIT sur le développement des compétences.

	Pour les Etats Membres et les partenaires sociaux	Pour le Bureau
	Créer des institutions pour entretenir la communication entre prestataires de formation et employeurs afin d'améliorer l'impact à court terme sur le marché du travail des investissements en formation et de maintenir la planification stratégique à long terme avec les ministères d'exécution, les travailleurs et les employeurs, de façon à faire concorder éducation et formation professionnelle avec les objectifs de développement et de compétitivité de l'industrie. Renforcer les capacités d'information et d'analyse sur le marché du travail ainsi que les services de l'emploi. Se focaliser sur la mise en œuvre des politiques en renforçant la capacité des services de l'emploi, des systèmes d'information sur le marché du travail et des autres institutions du marché du travail et sur la supervision et l'évaluation du rapport coût-efficacité. Réaliser les objectifs de croissance inclusive en multipliant les possibilités offertes aux catégories de personnes suivantes d'étudier et d'améliorer leurs qualifications professionnelles: personnes handicapées, personnes vivant dans des zones rurales reculées, jeunes qui n'ont pas la possibilité d'acquérir une instruction de base, femmes et autres groupes qui font l'objet de discrimination sur le marché du travail.	Elaborer et essayer des outils pour superviser la mise en œuvre et l'impact des politiques nationales de développement des compétences et des programmes ciblés. Mener des recherches directes pour comprendre quelles politiques et approches en matière de compétences ont de bons résultats et dans quelles conditions pour déterminer avec quelles autres politiques elles fonctionnent bien et quelles ressources financières et humaines elles requièrent. Mener des recherches, en particulier sur les moyens suivants: systèmes de formation pour promouvoir l'innovation; méthodes pour anticiper les besoins en compétences; et services de l'emploi et programmes de formation pour accélérer la réinsertion dans l'emploi des personnes ayant perdu leur emploi. Intégrer le développement des compétences et les services de l'emploi dans l'aide du Bureau aux plans nationaux pour l'emploi. Déployer de nouveaux outils et approches aux fins suivantes: anticipation des besoins en compétences; mise en relation des employeurs et des prestataires de formation; maintenir la coordination interministérielle. Aider les Etats Membres à adapter les outils de l'OIT pour faciliter l'accès à une formation de bonne qualité des populations non desservies (personnes handicapées, communautés rurales). Elaboration de nouveaux outils sur les compétences de base, formation sur le lieu de travail et intégration de la formation dans les accords de négociation collective. Utilisation d'outils pour répondre aux besoins spécifiques des femmes d'accéder à la formation et de s'en servir pour obtenir des emplois de qualité. Améliorer la capacité des services nationaux de l'emploi: axer les services de l'emploi sur la création de passerelles entre l'éducation et la formation à l'emploi; améliorer la capacité de mettre en œuvre les programmes du marché du travail, en particulier dans le cadre des réponses nationales aux crises financières et de l'emploi.
Commerce, finance internationale et marchés du travail – Chapitre 6	Prendre en compte l'importance que les programmes en matière de commerce soient coordonnés avec les cadres nationaux pour l'emploi afin d'optimiser la création d'emplois et d'atténuer les effets négatifs possibles. Intégrer les principes du travail décent dans les projets d'assistance technique qui visent à stimuler la réaction de l'offre.	Commerce: continuer de développer la base de connaissances et, à un stade ultérieur, renforcer les capacités et l'assistance technique dans le domaine du commerce. Finance: évaluer la possibilité d'accroître les activités dans le domaine de la finance internationale; rechercher les moyens d'accroître la collaboration avec d'autres organisations.

	Pour les Etats Membres et les partenaires sociaux	Pour le Bureau
	Renforcer les systèmes de protection sociale afin de contribuer à atténuer les chocs extérieurs liés aux processus de transition.	
Le travail dans l'économie informelle et les politiques visant à faciliter la transition vers la formalité – Chapitre 7	Nécessité de cadres clairement définis de supervision, fondés sur une définition convenue du moment où l'on peut dire qu'il y a eu passage de l'informalité à la formalité, sur un ensemble distinct d'indicateurs de réussite. Les politiques visant à encourager le passage à l'économie formelle devraient occuper une place importante dans les politiques nationales de l'emploi, les stratégies de protection sociale, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et les conditions de travail. Il faut une perspective intégrée, des politiques ciblées et des partenariats (internes et externes) plus amples pour faciliter la transition vers la formalité. Un ensemble d'initiatives complet et cohérent est nécessaire.	Pour mettre à profit les résultats et réagir de façon plus visible et plus efficace, il faut un programme doté de ressources suffisantes et conduit au moyen d'un mécanisme de gestion efficace. L'insuffisance des ressources est le principal obstacle; il devrait être surmonté en mobilisant des ressources extrabudgétaires. Il y a lieu d'approfondir les recherches et les connaissances relatives aux divers facteurs d'informalité et de bon fonctionnement des politiques. Les partenariats et le dialogue avec d'autres institutions devraient être intensifiés afin de garantir une action cohérente. Il convient de renforcer les analyses statistiques ainsi que la cohérence des indicateurs sur l'économie informelle. Il faut appuyer la transition vers la formalité dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent. Les activités de renforcement des capacités des partenaires sociaux devraient être renouvelées et être systématiques, y compris grâce à la collaboration du Centre de Turin.