



Conseil économique et social

Distr. générale
24 avril 2012
Français
Original : anglais

Session de fond de 2012

New York, 2-27 juillet 2012

Point 2 c) de l'ordre du jour provisoire*

Débat de haut niveau : examen ministériel annuel

Promouvoir la capacité de production, l'emploi et le travail décent pour éliminer la pauvreté à la faveur d'une croissance économique partagée, durable et équitable à tous les niveaux en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Les politiques visant à stimuler les capacités de production et à accroître le nombre d'emplois décents sont d'une importance capitale à la fois à court terme, pour remédier aux graves conséquences d'une crise prolongée de l'emploi, et à plus long terme, pour rendre la croissance économique plus durable, partagée et équitable. Dans le présent rapport, le Secrétaire général examine l'évolution du marché de l'emploi à l'échelle mondiale et fait le bilan des progrès accomplis dans la réalisation des buts et engagements relatifs à l'emploi et au travail décent. Il met l'accent sur les mesures et les dispositifs institutionnels qui ont véritablement permis de stimuler la création d'emplois et d'entreprises, de favoriser l'amélioration des compétences et l'intégration aux activités de production, de faciliter les transitions en matière d'emploi et de faire en sorte que les travailleurs bénéficient d'une protection sociale adéquate et de revenus équitables. Le Secrétaire général souligne l'interdépendance de ces diverses mesures et des progrès accomplis dans l'élimination de la pauvreté et la réalisation d'autres objectifs de développement arrêtés à l'échelle internationale. Il plaide en faveur de politiques macroéconomiques immédiates, cohérentes et concertées à l'échelle mondiale en vue d'accroître la production, les revenus et le

* E/2012/100.



nombre d'emplois de qualité, conformément aux principes et objectifs du Pacte mondial pour l'emploi. Il demande également que des initiatives distinctes soient prises pour remédier à la vulnérabilité particulière des jeunes des deux sexes sur le marché de l'emploi, mettre en place des socles de protection sociale définis à l'échelle nationale en vue de favoriser de meilleures capacités d'adaptation sur les plans social et économique et appuyer une transition équitable vers une économie plus respectueuse de l'environnement. Les organismes des Nations Unies, les institutions internationales et les donateurs peuvent jouer à cet égard un rôle important en aidant les gouvernements à définir et mettre en œuvre de manière concertée des mesures réalistes et économiques tout en faisant appel à la participation des milieux d'affaires, de la société civile et des syndicats.

Le présent rapport est à rapprocher du rapport du Secrétaire général sur les politiques macroéconomiques aux fins de la capacité de production, de la création d'emplois, du développement durable et de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans le contexte d'une croissance économique durable, partagée et équitable visant à éliminer la pauvreté.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Une croissance économique partagée, durable et équitable : le lien avec l'emploi	6
III. Un pacte mondial pour l'emploi	13
IV. Capacités de production, investissements et compétitivité	16
V. Le renforcement des compétences et des marchés du travail pour une croissance partagée et équitable	19
VI. Programmes de protection sociale visant à réduire la pauvreté et à développer la capacité de résister aux chocs	23
VII. Promouvoir le développement durable	25
VIII. Cohérence des politiques en faveur d'un travail décent, du plein emploi et de l'emploi productif	27
IX. Recommandations	30

I. Introduction

1. Le tissu économique et social de pays du monde entier est mis à mal par un déficit d'emplois durable. Des mesures d'urgence s'imposent pour augmenter les capacités de production, les investissements et le nombre d'emplois décents et faire en sorte que les familles de travailleurs, les pauvres et les personnes vulnérables puissent subvenir à leurs besoins. Tout en étant indispensables à une forte reprise économique, de telles mesures devraient également permettre d'assoir les réformes visant à parvenir à une croissance et un développement plus durables, partagés et équitables.

2. La crise financière et économique de 2008-2009 a exacerbé la crise de l'emploi. D'après les estimations, le nombre de chômeurs dans le monde a augmenté, passant de 170 millions en 2007 au niveau sans précédent de 197 millions en 2011. La baisse du taux d'activité masque une situation encore plus préoccupante : de nombreuses personnes ont atteint un degré de découragement tel qu'elles ont cessé de chercher du travail.

3. Du fait du ralentissement récent de la croissance, l'économie mondiale ne créera probablement dans les deux ans à venir que la moitié des 80 millions d'emplois nécessaires pour revenir aux taux d'emploi d'avant la crise. D'après les projections de référence de l'Organisation internationale du Travail (OIT), le nombre de personnes au chômage dans le monde devrait continuer à progresser pour atteindre 200 millions (dont 75 millions de jeunes et 84 millions de femmes) en 2012 et 206 millions en 2016. À mesure que le chômage s'installe dans la durée, ses effets dévastateurs sur les individus, les familles et la cohésion sociale iront en s'aggravant.

4. Le chômage est la manifestation la plus visible des graves perturbations du marché de l'emploi mais ce n'est pas la seule. La qualité de l'emploi est également menacée. Le sous-emploi et l'emploi informel et occasionnel se développant, les normes du travail risquent de perdre de leur importance et les travailleurs de subir une plus grande insécurité. Le nombre d'emplois précaires¹ avait commencé à augmenter avant la crise du fait de la progression de l'emploi occasionnel et de l'externalisation. L'OIT estime que le nombre total de travailleurs occupant un emploi précaire a maintenant atteint 1,53 milliard, soit un peu plus de la moitié (50,1 %) de la population active mondiale. D'après les estimations, en 2009, 110 millions d'hommes et de femmes de plus qu'en 2008 entreraient dans cette catégorie. Cette précarité est exacerbée par le caractère incertain et la lenteur de la reprise économique².

5. Les femmes sont proportionnellement beaucoup plus nombreuses que les hommes à occuper des emplois précaires. Dans le monde entier, elles risquent de n'avoir qu'un nombre réduit d'heures de travail, une faible rémunération et un accès restreint aux prestations sociales. Le travail précaire contribue pour beaucoup à l'écart de rémunération qui existe entre hommes et femmes dans le monde.

¹ On entend par travail précaire toute forme de travail caractérisée par des contrats d'emploi atypiques, assortis d'avantages sociaux et de droits statutaires limités, voire nuls, une forte insécurité d'emploi, de faibles perspectives de continuité, de bas salaires et d'importants risques d'accident et de maladie du travail.

² OIT, *Tendances mondiales de l'emploi 2012*.

6. L'emploi précaire a pour effet de transférer les risques sociaux des employeurs et pouvoirs publics aux travailleurs et leur famille. Ces risques se répercutent non seulement sur les travailleurs en situation de vulnérabilité, mais également sur leur famille et l'ensemble de la société. En bref, l'emploi précaire aggrave les inégalités, l'insécurité et l'instabilité économiques.

7. Dans de nombreux pays, les salaires réels des travailleurs reculent ou stagnent malgré la hausse de la productivité de la main-d'œuvre³. Exception faite de la Chine, le taux de croissance mondial des salaires a ralenti, passant de 2,2 % en 2007 à seulement 0,7 % en 2009 (en chiffres corrigés de l'inflation). Si le taux de croissance moyen à l'échelle mondiale demeure légèrement positif, les salaires réels ont en fait régressé dans de nombreux pays⁴. Faisant face à des difficultés croissantes, les familles de travailleurs réduisent leurs achats de biens et services, ce qui a pour effet de ralentir encore l'activité économique et la confiance des milieux d'affaires.

8. Ce sont les pauvres et les personnes vulnérables qui sont le plus durement touchés par le ralentissement de l'économie mondiale. Une famille de travailleur sur trois vit au-dessous du seuil de pauvreté de 2 dollars par jour. La situation est encore aggravée par le niveau élevé et l'instabilité croissante du prix des denrées alimentaires, ainsi que par des phénomènes climatiques de plus en plus redoutables. Malgré les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté extrême dans une partie de l'Asie, le nombre de travailleurs pauvres augmente dans plusieurs autres régions, dont l'Afrique subsaharienne, l'Afrique du Nord, l'Asie du Sud et le Moyen-Orient. Cette situation conduit à douter de la possibilité d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement dans ces régions. Il n'est notamment pas certain du tout que les pays les moins avancés réalisent le premier objectif, qui a trait à la réduction de la pauvreté.

9. À l'échelle mondiale, la crise a eu des effets particulièrement dévastateurs sur les jeunes. Le manque d'emplois de qualité auquel se heurtent les jeunes des pays riches aussi bien que ceux des pays les plus pauvres, où la population active croît plus rapidement, est frappant. Dans certains pays industrialisés, les taux de chômage des jeunes ont atteint 50 %. Conjugué à d'importantes disparités en matière de revenus et de productivité au sein des pays et entre pays, le chômage intensifie la souffrance sociale et accroît les activités illégales et les migrations économiques. En cette période de mondialisation des marchés de l'emploi, la pauvreté locale, où qu'elle se trouve, menace plus que jamais la prospérité générale.

10. Les migrations internationales et les transferts de fonds constituent des facteurs importants à prendre en compte dans toute analyse du chômage mondial. En 2010, on estimait à 214 millions le nombre de migrants, dont 60 % avaient gagné des pays développés. Bien que les flux de migration en direction des pays développés diminuent depuis 2008, le taux de chômage des migrants augmente plus rapidement que celui de la population non immigrée.

11. Dans ce contexte mondial incertain, l'engagement de l'ONU en faveur de la promotion des capacités de production, de l'emploi et du travail décent n'a jamais été aussi important. Il convient de réaffirmer la Déclaration concernant les buts et

³ BIT, *Rapport sur le travail dans le monde 2011*.

⁴ « Vivre dans l'insécurité économique : les femmes et le travail précaire », *Rapport de la CSI* (mars 2011).

objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie), dans laquelle il est stipulé que le travail n'est pas une marchandise.

12. Il a été stipulé dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement que l'emploi – à supposer qu'il soit rémunéré adéquatement, constitue une source de revenus stable et soit régi par les normes internationales du travail – est un facteur essentiel d'une croissance économique durable, partagée et équitable et est indispensable à la réduction de la pauvreté. La coopération internationale au service du développement peut contribuer pour beaucoup aux efforts nationaux de promotion des capacités de production, du travail décent et des socles de protection sociale.

13. En 2005, les pays se sont engagés, lors du Sommet mondial, à faire du plein emploi et de la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif, un objectif fondamental des stratégies nationales de développement et des politiques internationales (voir par. 47 de la résolution 60/1 de l'Assemblée générale). Cet engagement a été réaffirmé lors du débat de haut-niveau de la session de fond de 2006 du Conseil économique et social, ainsi que lors du débat consacré aux questions de coordination de la session de fond de 2007 (voir résolution 2007/2 du Conseil) et du lancement en 2008 de la deuxième Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (voir résolution 63/230 de l'Assemblée générale). En 2009, au lendemain de la crise financière et économique mondiale, le Conseil a accueilli avec satisfaction le Pacte mondial pour l'emploi, en constatant que le Programme pour un travail décent constituait le fondement de l'action à mener pour atténuer l'impact social de la crise et stimuler la reprise économique et a encouragé les États Membres à s'approprier des composantes essentielles du cadre d'action du Pacte en vue de favoriser la croissance de l'emploi (voir résolution 2009/5 du Conseil). En 2010, le Forum pour la coopération en matière de développement a mis en évidence le rôle de l'aide extérieure dans la création d'emplois et l'élimination de la pauvreté. Le Programme d'action d'Istanbul, adopté lors de la quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, témoigne d'une ferme volonté d'accroître les investissements en faveur de l'infrastructure, de l'agriculture et des transferts de technologie en vue de créer des emplois dans les pays les moins avancés.

14. L'expérience acquise par divers pays en matière d'investissement, d'emploi et de politique de l'emploi est examinée dans le présent rapport, qui dresse le bilan de la suite donnée par les organismes des Nations Unies au Pacte mondial pour l'emploi, ainsi que le Conseil économique et social l'avait demandé dans sa résolution 2011/37. Il est souligné dans le présent rapport que l'établissement à l'échelle internationale de conditions favorables sur tous les plans à une mondialisation plus équitable contribue de manière décisive à une croissance durable, à l'emploi et au travail décent.

II. Une croissance économique partagée, durable et équitable : le lien avec l'emploi

15. Pour la majorité des individus et leur famille, il est essentiel d'avoir la possibilité d'obtenir un travail décent. La productivité et la qualité de l'emploi sont des facteurs déterminants de la qualité de vie des ménages car ils se répercutent sur la nutrition, la santé et l'éducation. À l'échelle de la société, des possibilités

adéquates de travail productif et décent – un travail productif effectué dans des conditions de sécurité, la protection sociale, un traitement équitable et le respect des droits au travail – garantissent l'intégration et la cohésion sociale. Le travail est particulièrement important pour les pauvres, car il constitue souvent leur seule ressource et la principale voie de sortie de la pauvreté.

16. Les politiques économiques des dernières décennies ont cependant privilégié la stabilité macroéconomique à court terme, c'est-à-dire un taux d'inflation bas (généralement inférieur à 5 %) et de faibles déficits budgétaires (généralement inférieurs à 3 % du produit intérieur brut), en partant du principe que l'emploi suivrait et en considérant comme des obstacles potentiels à la compétitivité les normes du travail et les politiques et réglementations visant à assurer qualité et sécurité de l'emploi.

17. Au lendemain de la crise financière mondiale, l'emploi fait de nouveau figure de priorité sur le plan politique. L'idée selon laquelle une plus grande flexibilité du marché du travail améliorerait la situation de l'emploi et endiguerait la hausse du chômage semble cependant bénéficier encore d'une large adhésion⁵.

18. Cette idéalisation de la flexibilité du marché de l'emploi ignore deux constats essentiels. Premièrement, les pays où la réglementation est favorable à la main-d'œuvre sont généralement ceux où l'égalité salariale est la plus grande. Deuxièmement, la flexibilité du marché de l'emploi risque de nuire à la croissance à long terme si elle aboutit au piège des bas salaires et d'une basse productivité.

19. Les efforts déployés en vue de créer des emplois assortis de salaires réels à la hausse devraient donc s'accompagner d'investissements en faveur des capacités de production et d'une croissance de la demande globale. Afin d'accélérer la création d'emplois, il faut adopter à la fois des politiques macroéconomiques susceptibles de favoriser des modes d'investissement et de consommation stables et des politiques adéquates dans le domaine social et en matière d'emploi. De telles politiques doivent avoir pour objectif de fournir à tous les mêmes possibilités d'accès au travail productif, de remédier aux inégalités sociales et inégalités en matière de revenus, considérées comme des obstacles à une croissance économique durable et à une meilleure situation sociale, et de préserver la cohésion et la stabilité sociales.

20. L'action menée en vue de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement a montré qu'il importait, pour combattre la pauvreté, de ne pas se contenter de privilégier uniquement l'offre de services sociaux de base destinés aux habitants les plus pauvres. Les pays qui ont réalisé d'importants progrès en la matière – par exemple en Asie et en Amérique latine – se sont efforcés de remédier aux facteurs structurels à l'origine de la pauvreté en intégrant ces objectifs dans leur stratégie économique. Ils ont adopté des programmes sociaux de vaste envergure assortis de stratégies prospectives de développement et de diversification de la production économique. Cette approche a été facilitée par des politiques macroéconomiques visant à favoriser les changements structurels, les investissements et la création d'emplois, par exemple en réduisant les flux de

⁵ Voir Banque mondiale, « How should labor market policy respond to the financial crisis? » (avril 2009). Dans l'article principal d'un de ses numéros, le magazine *The Economist* a déclaré compter sur une réorientation en faveur de la flexibilité du marché à l'échelle mondiale pour compenser les pertes d'emplois au niveau mondial et obtenir une reprise par l'emploi (« When Jobs Disappear », *The Economist*, 19 mars 2009).

capitaux et l'instabilité des taux de change, en généralisant l'accès aux sources de financement et en amortissant les fluctuations des cycles économiques⁶. Le Conseil économique et social, et en particulier le Forum pour la coopération en matière de développement, peut aider les gouvernements et autres acteurs concernés à échanger des connaissances et données d'expérience, ainsi que la transmission du savoir entre pairs dans ces différents domaines.

21. Créer des entreprises et donner à tous les segments du marché de l'emploi des possibilités de participation productive constituent deux facteurs essentiels de succès. À mesure que la productivité s'accroît dans les secteurs modernes de l'économie, il est essentiel de renforcer les politiques et dispositifs institutionnels ayant trait au marché du travail (par exemple, les dispositions législatives relatives à l'amélioration des compétences, au salaire minimum et à la protection de l'emploi) afin d'assurer une répartition équitable des débouchés et avantages. Dans certains pays comme le Brésil, des stratégies visant à faire progressivement bénéficier l'ensemble de la main-d'œuvre d'un système officiel de protection sociale, de prestations sociales et d'imposition, assorties de mesures de renforcement du pouvoir d'achat des habitants les plus pauvres, ont permis de réduire progressivement l'économie informelle. De telles réussites soulignent l'importance d'un programme de développement intégré, axé sur les capacités de production, l'emploi et le travail décent, qui tire parti des synergies de mesures interdépendantes. Étant donné les problèmes actuels du marché mondial du travail, il est urgent d'intensifier les efforts déployés à cette fin.

Encadré n° 1

La croissance partagée au Brésil

La croissance récemment observée au Brésil s'explique en partie par la réduction du secteur informel, des inégalités, de la pauvreté et de la faim. Un ensemble de mesures visant à augmenter le salaire minimum et à généraliser les transferts de revenus a contribué à renforcer le pouvoir d'achat des classes inférieures et moyennes, ce qui a permis de réduire les inégalités à un niveau sans précédent. Les petites et moyennes entreprises ont bénéficié de la simplification des procédures d'enregistrement des sociétés et de la réduction des impôts. On estime que les transferts sociaux améliorés ont permis de créer ou de préserver environ 1,3 million d'emplois. L'inspection des conditions de travail et une plus grande sensibilisation aux droits des travailleurs ont également eu pour effet de renforcer les normes du travail et ont favorisé la création d'emplois décents. Parmi les autres facteurs qui expliquent la forte et rapide reprise du Brésil figurent la capacité du secteur manufacturier à tirer parti de la hausse de la demande nationale, le rôle des banques publiques et le prix élevé des marchandises exportées.

⁶ L'article IV des Statuts du Fonds monétaire international stipule que la politique monétaire a pour objectif d'assurer une stabilité raisonnable des prix en vue d'encourager une croissance économique ordonnée, la situation particulière de chaque pays étant dûment prise en considération.

Encadré n° 2

Les politiques de l'emploi en Chine

La croissance économique spectaculaire de la Chine s'est accompagnée de politiques visant à concilier l'ouverture économique et l'évolution du marché du travail et de la situation sociale nationale. Depuis 1986, la réforme de l'emploi dans les entreprises publiques s'est traduite par l'adoption de règles en matière de recrutement, de licenciement et d'assurance chômage, ainsi que de programmes de réinsertion professionnelle et de protection sociale pour les travailleurs licenciés. Adoptée dans un premier temps pour remédier à la situation des employés des entreprises publiques licenciés, la politique dynamique en matière d'emploi de 2002 s'est ensuite enrichie d'un ensemble complet de mesures visant à endiguer le chômage et à étendre la protection sociale à l'ensemble du pays. Parmi les principaux volets de cette politique figurent les fonds de réinsertion, le placement et la formation professionnelle, des incitations à la création d'entreprises, des garanties de microcrédit et des subventions d'assurance sociale. La promulgation de la loi relative à la promotion de l'emploi de 2008 visait à actualiser les politiques de l'emploi qui se sont avérées efficaces et réalistes. Elle a défini des principes relatifs à la promotion de l'équité dans le domaine de l'emploi et aux obligations et responsabilités des pouvoirs publics en matière de plein emploi. Les mécanismes d'application de la loi relative à la promotion de l'emploi ont aidé la Chine à amortir les effets négatifs de la crise mondiale sur l'emploi et à s'adapter à l'évolution des relations du travail et à l'extension de la protection sociale à une population vieillissant rapidement.

Le défi des emplois à l'échelle mondiale

22. Le ralentissement économique récent a aggravé l'insuffisance d'emplois décents qui existait à l'échelle mondiale. Dans toutes les régions, la crise a entraîné un ralentissement marqué du rythme de croissance de l'emploi. Le nombre absolu de travailleurs a augmenté mais plus lentement que le taux d'accroissement de la population mondiale. Le ratio emploi/population⁷ a connu une diminution sans précédent à l'échelle mondiale, passant de 61,2 % en 2007 à 60,2 % en 2010 (et de 48,9 % à 47,8 % pour les femmes). Malgré la reprise de la production mondiale, le ratio mondial emploi/population demeure nettement inférieur à son niveau d'avant la crise et risque de diminuer encore si la situation économique mondiale se dégrade.

⁷ Le nombre de personnes ayant un emploi par rapport à la population en âge de travailler (âgée de 15 ans et plus).

Tableau 1
Taux de croissance de l'emploi et de la productivité de la main-d'œuvre

	<i>Croissance annuelle moyenne de l'emploi (pourcentage)</i>		<i>Croissance annuelle moyenne de la productivité et de la main-d'œuvre (pourcentage)</i>	
	<i>2002-2007</i>	<i>2008-2011</i>	<i>2002-2007</i>	<i>2008-2011</i>
Monde	1,8	1,1	2,5	1,6
Économies développées et Union européenne	1,0	(0,3)	1,4	0,5
Europe centrale et du Sud-Est (n'appartenant pas à l'Union européenne) et Communauté d'États indépendants	1,1	0,8	6,1	1,1
Asie de l'Est	1,2	0,6	8,6	7,8
Asie du Sud-Est et Pacifique	1,8	1,9	4,1	2,6
Asie du Sud	2,2	1,0	5,4	6,1
Amérique latine et Caraïbes	2,5	1,9	1,4	1,0
Moyen-Orient	4,5	3,2	0,9	0,9
Afrique du Nord	3,4	2,0	1,4	1,8
Afrique subsaharienne	3,1	2,8	2,5	1,5

Source : OIT, *Tendances mondiales de l'emploi*, 2012.

Note : Les chiffres pour l'année 2011 sont des estimations préliminaires.

23. Le ralentissement économique a eu de lourdes répercussions sur l'emploi en particulier dans les pays économiquement développés, où le taux de croissance de l'emploi a été inférieur à zéro. Toutes les régions en développement ont maintenu un taux de croissance de l'emploi positif, mais nettement plus faible qu'avant la crise. À l'échelle mondiale, la croissance de la productivité de la main-d'œuvre (production par travailleur) s'est ralentie pendant la période 2008-2011 par rapport à la moyenne des années 2002-2007 (voir tableau 1). Cela signifie que le recul de la croissance de l'emploi n'est pas imputable à une hausse plus rapide de la productivité. Ces deux facteurs s'expliquent par la réduction de la demande globale.

Tableau 2
Productivité de la main-d'œuvre (production par travailleur) exprimée en pourcentage des niveaux de productivité dans les économies développées, par région en 1991 et 2011

	<i>1991</i>	<i>2011</i>
	<i>(Pourcentage)</i>	
Moyen-Orient	64	53
Europe centrale et du Sud-Est (n'appartenant pas à l'Union européenne) et Communauté d'États indépendants	38	35
Amérique latine et Caraïbes	37	32
Afrique du Nord	27	25

	1991	2011
	(Pourcentage)	
Asie de l'Est	6	20
Asie du Sud-Est et Pacifique	10	14
Asie du Sud	6	11
Afrique subsaharienne	9	8

Source: BIT, *Modèles économétriques des tendances* (octobre 2011); Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 2011*.

24. Dans la plupart des régions en développement, il existe à la fois un secteur moderne où la productivité est relativement élevée et l'emploi de qualité et un secteur traditionnel peu performant. Même s'il se développe rapidement, le secteur moderne n'est généralement pas assez grand pour accueillir la main-d'œuvre excédentaire et les nouveaux arrivés sur le marché du travail formel. La persistance de faibles taux moyens de productivité (voir tableau 2) témoigne du nombre important de personnes contraintes d'occuper des emplois occasionnels ou d'effectuer des activités de subsistance dans le domaine de l'agriculture, l'économie informelle en milieu urbain ou le travail informel indépendant. Il faut donc passer à des activités plus modernes pour obtenir des hausses régulières de productivité et de croissance et pouvoir ainsi réduire durablement la pauvreté (voir sect. IV ci-après).

25. Deux indicateurs permettent d'évaluer le degré de vulnérabilité du marché du travail d'un pays en développement. Les travailleurs pauvres sont ceux qui ont un emploi mais subsistent avec des revenus inférieurs aux seuils internationaux de pauvreté, compris entre 1,25 et 2 dollars par jour. D'après de nouvelles estimations de l'OIT, en 2011, 456 millions de travailleurs gagnaient moins de 1,25 dollar par jour et plus de 910 millions moins de 2 dollars par jour. Ces chiffres sont nettement inférieurs à ceux de 2000, en particulier en ce qui concerne la première catégorie. Le fait que le nombre de travailleurs pauvres soit presque multiplié par deux quand on prend comme critère le seuil de 2 dollars par jour montre qu'un grand nombre de personnes se trouvent dans une situation très proche du seuil de la pauvreté et peuvent y sombrer de nouveau en cas de difficulté même mineure.

26. La proportion d'emplois vulnérables par rapport au nombre total d'emplois est un autre indicateur de la qualité de l'emploi dans un pays en développement. On estime à environ 1,5 milliard à l'échelle mondiale le nombre de travailleurs dont l'emploi est vulnérable (il s'agit du total des travailleurs à leur propre compte et des travailleurs familiaux). L'emploi vulnérable demeure très important en Asie du Sud (où il s'élève à 77,7 %), en Afrique subsaharienne (76,6 %) et dans la région Asie du Sud-Est et Pacifique (61,6 %), les femmes étant proportionnellement plus nombreuses dans cette situation. Les emplois de ce type constituent une part importante des emplois créés dans ces régions depuis 2007, ce qui masque l'impact véritable de la crise sur l'emploi dans ces pays.

27. Le revenu plus faible que la moyenne des personnes handicapées s'explique souvent par le manque d'emploi ou d'accès à un emploi décent. Ces personnes consacrent en outre une part importante de leurs revenus et ressources à des frais supplémentaires liés à leur handicap. Un emploi digne de ce nom peut permettre aux personnes handicapées de contribuer activement à la société, au lieu de devoir être

des bénéficiaires passifs, ce qui a pour effet de réduire le coût global des programmes de réduction de la pauvreté.

28. La crise a durement touché les jeunes en particulier. Entre 2007 et 2011, le nombre de jeunes chômeurs (âgés de 15 à 24 ans) a augmenté de 4,5 millions à l'échelle mondiale, niveau record. Au moins un quart des jeunes de l'Asie de l'Ouest et de l'Afrique du Nord et un cinquième des jeunes des pays en transition économique sont au chômage. Dans d'autres régions en développement, le chômage a davantage progressé parmi les jeunes que parmi les autres tranches d'âge. Les jeunes travaillent souvent en outre dans des conditions précaires et sont surreprésentés parmi les travailleurs pauvres. Dans les pays pour lesquels on dispose de données, ils représentent 23,5 % des travailleurs pauvres, contre 18,6 % des travailleurs disposant de revenus suffisants⁸.

29. Ce nombre important de jeunes travailleurs pauvres se double d'une forte croissance démographique. D'après les projections de l'OIT, il faudra créer environ 400 millions d'emplois dans les 10 ans à venir pour compenser l'accroissement de la population active à l'échelle mondiale. C'est dans les pays les plus pauvres que les pressions démographiques se font le plus lourdement sentir. Dans les pays les moins avancés, où 60 % de la population a moins de 25 ans, environ 15 millions de nouveaux demandeurs d'emploi devraient arriver sur le marché du travail chaque année jusqu'en 2050. Une population jeune toujours plus nombreuse peut alimenter la croissance économique et le progrès social à condition d'avoir accès à l'éducation, d'être en bonne santé et d'avoir des emplois décents. Si ces conditions préalables ne sont pas satisfaites, de nombreux jeunes ne parviendront pas à sortir de la pauvreté et de la précarité. Le désenchantement des jeunes qui se heurtent au chômage et à l'exclusion se manifeste de diverses façons, notamment par les mouvements de contestation qui se sont déployés dans de nombreux pays et villes au cours des derniers mois.

Encadré n° 3

Priorités régionales

Trois réunions régionales ont été organisées en préparation de l'examen ministériel annuel de 2012 du Conseil économique et social. Chaque réunion a mis l'accent sur des priorités régionales en rapport avec le thème de l'examen et a réuni diverses parties concernées, dont des représentants des gouvernements, du secteur privé, de la société civile et du système des Nations Unies. Bien que les défis à relever diffèrent d'une région à l'autre, des priorités communes existent, parmi lesquelles figurent la nécessité d'adopter des politiques de plein emploi et d'emploi productif et des stratégies de croissance et de développement partagés et de faire en sorte que les programmes d'éducation et de formation répondent mieux aux besoins du marché du travail.

⁸ OIT, « Les travailleurs pauvres dans le monde : introduction de nouvelles estimations issues de l'enquête sur les ménages », in *Les indicateurs clefs du marché du travail*, 7^e éd. (Genève, 2011).

Dans la région Asie-Pacifique, la réunion organisée à Kyoto (Japon) le 7 décembre 2011 avait pour thème : « Promouvoir la capacité de production, l'emploi et le travail décent pour éliminer la pauvreté à la faveur d'une croissance économique partagée, durable et équitable à tous les niveaux en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ». Les débats ont notamment porté sur l'intégration des objectifs en matière d'emploi dans les stratégies de développement nationales, l'élimination des disparités entre les sexes en ce qui concerne le taux d'activité et l'accroissement de la demande nationale en vue de parvenir à une croissance durable.

La réunion portant sur l'Afrique s'est tenue à Addis-Abeba le 25 mars 2012 et a eu pour thème « Les petites et moyennes entreprises, moteurs de la productivité et de la création d'emplois ». Les questions suivantes ont été abordées : comment faire en sorte que la croissance bénéficie à l'ensemble de la population, instaurer des conditions propices au développement des petites et moyennes entreprises et promouvoir un développement d'entreprises qui débouche sur des gains de productivité et des créations d'emplois.

La réunion portant sur l'Asie de l'Ouest s'est tenue à Doha les 27 et 28 mai 2012 sur le thème : « Repenser les politiques d'emploi des jeunes : Qu'avons-nous appris? ». Les débats ont notamment été l'occasion de faire le bilan des succès et des défaillances des stratégies menées en faveur de l'emploi des jeunes dans la région, de renforcer les capacités en vue de parvenir à l'emploi pour tous et d'améliorer la cohérence des politiques adoptées pour que les jeunes aient accès à l'éducation, à l'acquisition de compétences et à des emplois de qualité.

III. Un pacte mondial pour l'emploi

30. Dès le début de la crise financière mondiale de 2008, la plupart des pays ont adopté des mesures de relance budgétaire discrétionnaires. Ces mesures prises simultanément ont eu pour effet de stimuler la croissance et d'accroître le nombre d'emplois en période de grave récession. Les programmes de relance budgétaire ont privilégié l'appui à apporter au secteur bancaire afin d'écartier les risques d'effondrement du système financier mais ont également compris des mesures visant à préserver l'emploi et maintenir les revenus. La situation de l'emploi s'est rapidement améliorée dans les pays en phase de démarrage économique, en partie grâce à des interventions axées sur les dépenses sociales en faveur de l'infrastructure, de la protection sociale et de l'accès des entreprises productives au crédit. La priorité a ensuite été rapidement accordée à l'assainissement budgétaire et aux mesures d'austérité.

31. La production mondiale ne donnant actuellement aucun signe de reprise, il faut adopter un nouvel ensemble de politiques concertées en vue de stimuler l'économie réelle, les emplois et les revenus. La marge de manœuvre budgétaire est certes réduite mais une série de mesures nationales simultanées relativement modestes visant à promouvoir les investissements en faveur d'emplois décents pourrait contribuer pour beaucoup à rétablir la confiance et à renforcer, par des effets de

multiplication, la consommation et les investissements, moteurs nécessaires à la reprise de la croissance économique mondiale⁹.

32. Il faut agir aussi bien dans les pays développés, où la croissance stagne, que dans les pays en développement, qui surmontent relativement bien la crise mais où la pauvreté reste endémique et le marché du travail très précaire. En particulier, dans les économies émergentes qui ont acquis une plus grande autonomie au cours des dernières décennies, de nouvelles mesures en faveur des investissements contribueraient de manière décisive à l'élimination de la pauvreté et à la hausse de la productivité à venir, en répondant aux besoins des jeunes, en généralisant le système de protection sociale et en préparant le passage à un développement plus écologique et durable. Ces pays, dont beaucoup ont rejoint les rangs des partenaires de la coopération au service du développement, ont d'importants enseignements à transmettre à d'autres pays en développement. On s'attend à ce que la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire jouent à l'avenir un rôle moteur dans les trois grandes dimensions du développement durable.

33. Les pays et régions diffèrent par leur situation, leurs priorités et leurs besoins, ainsi que leurs possibilités d'action. Les pays qui bénéficient d'une position débitrice et d'une situation budgétaire favorables peuvent se permettre d'adopter des politiques expansionnistes. Les pays en déficit pourraient procéder à un assainissement modéré s'ils pouvaient compter sur une stratégie de croissance mondiale. Dans chacun des cas, il est possible d'accroître la marge de manœuvre en réaffectant des allocations budgétaires actuelles aux mesures qui auront le plus d'effets sur la création d'emplois et la protection sociale, en assortissant l'augmentation des dépenses de réformes fiscales visant à renforcer la perception des recettes et en éliminant les inefficacités et la corruption.

34. Si la stabilité macroéconomique est de la plus haute importance, il est essentiel d'accroître la part du budget consacrée à l'agriculture et au développement rural dans les pays à population jeune où l'agriculture est le pilier de l'économie et une source d'emploi importante mais ne fonctionne pas à la mesure de son potentiel. Dans ce cas, le cadre macroéconomique devrait favoriser le développement des capacités de production et la mobilisation des ressources intérieures, tout en visant la viabilité budgétaire à moyen terme.

35. La nécessité d'adopter une stratégie mondiale n'est plus à prouver. Aucun pays ou groupe de pays ne peut agir seul. Si aucun pays n'a de raison d'adopter une approche autre qu'une stratégie de croissance tirée par les exportations et fondée sur de bas salaires, relevant du « chacun pour soi », l'inaction conduira à une course vers le bas. Dans les pays en développement, l'inaction mènerait à une création d'emplois insuffisante pour absorber l'important excédent de main-d'œuvre, notamment si la croissance de la consommation des pays industrialisés n'est plus artificiellement stimulée par la surévaluation des biens et le faible coût du crédit.

36. L'appel à l'action émane de nombreuses et diverses sources. Le Groupe des vingt (G-20) a réaffirmé sa volonté de promouvoir la croissance et l'emploi au

⁹ D'après le Département des affaires économiques et sociales, une stratégie concertée en matière d'emploi pourrait faire augmenter le taux de croissance de 1 à 2 points de pourcentage dans les pays développés aussi bien que les pays en développement, ce qui contribuerait à ramener d'ici à 2016 les taux de chômage à leurs niveaux d'avant la crise (voir *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2012*, New York, 2011).

moyen du plan d'action adopté à Cannes en novembre 2011. Le processus d'évaluation mutuelle du G-20 constitue à cet égard un cadre de coopération multilatérale. Les initiatives à prendre sur le plan budgétaire se heurtent cependant à des hésitations et les stratégies de lutte contre le chômage et le sous-emploi témoignent d'une réflexion conventionnelle (qui consiste par exemple à libéraliser les marchés du travail et des biens, à mettre en valeur le capital humain et à réduire les contraintes réglementaires). Compte tenu de l'ampleur du chômage à l'échelle mondiale, il est probable que cette approche ne donne pas les résultats escomptés.

37. Il faut donc adopter une approche beaucoup plus ferme, qui privilégie une reprise solide assortie de la création de nombreux emplois. Pour reprendre les termes du Secrétaire général, « L'heure est venue d'écrire un nouveau contrat social pour le XXI^e siècle. Ce contrat doit comprendre un Pacte mondial pour l'emploi. »¹⁰

38. Adopté en juin 2009 par les mandants tripartites de l'OIT, le Pacte mondial pour l'emploi se compose d'un ensemble de principes et mesures arrêtés à l'échelle internationale et visant à entraîner une reprise rapide favorisée par les investissements, le développement des entreprises, la protection sociale, les droits des travailleurs et le dialogue social. Approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies (voir résolution 65/1) et accueilli avec satisfaction par le G-20, le Pacte prévoit la mise en œuvre rapide d'un ensemble de mesures concertées visant notamment à soutenir les entreprises viables, à mettre en place un système de protection sociale adéquat pour tous, à renforcer la qualité des services publics et à assurer des synergies entre l'action des pouvoirs publics et les marchés. Les pays ont adopté dans le cadre de leur plan de relance certaines des mesures proposées dans le Pacte, en les adaptant à leurs propres besoins et contextes nationaux.

39. Le Pacte met l'accent sur la situation des groupes vulnérables, en particulier les jeunes en danger, ainsi que les travailleurs faiblement rémunérés et peu qualifiés, la main-d'œuvre de l'économie informelle et les travailleurs migrants. Il propose des mesures visant à préserver l'emploi et à faciliter les transitions des marchés du travail, notamment par l'acquisition renforcée de compétences, une formation et une éducation de qualité, des services publics d'aide à l'emploi et d'autres dispositifs institutionnels ayant trait au marché de l'emploi. Il met en garde contre la tentation du protectionnisme, ainsi que les conséquences néfastes d'une spirale déflationniste des salaires et la dégradation des conditions de travail. Il souligne la nécessité, en période de tensions sociales accrues, de veiller au respect des normes internationales du travail et d'entretenir un véritable dialogue social. Il recommande enfin que les mesures à court terme répondent de manière cohérente aux impératifs de viabilité sur les plans économique, social et environnemental.

Encadré n° 4

Le Pacte indonésien pour l'emploi

Le Pacte indonésien pour l'emploi privilégie quatre dimensions fondées sur le plan de développement national à moyen terme et les priorités des partenaires sociaux : la création d'emplois, le renforcement des relations entre employeurs et travailleurs, l'amélioration de la qualité

¹⁰ Allocution prononcée au Sommet du travail de 2011 (http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1366) (en anglais).

et de la couverture de la protection sociale et la hausse de la productivité de la main-d'œuvre. Les investissements en faveur de l'infrastructure relèvent d'une politique qui est à la fois anticyclique et axée sur le développement. Celle-ci associe le renforcement d'un projet existant d'investissements dans l'infrastructure et la réduction de l'impôt sur le revenu en vue de stimuler la demande des ménages. Des programmes communautaires d'investissement dans l'infrastructure ont eu d'importants effets multiplicateurs à l'échelle locale en termes d'emplois et de croissance et ont également contribué à l'acquisition de compétences techniques et entrepreneuriales, à la réduction de la pauvreté et à une croissance partagée – 1 million d'emplois ont été créés, en grande partie grâce au plan de relance budgétaire.

IV. Capacités de production, investissements et compétitivité

40. L'adoption par les pouvoirs publics de mesures durables visant à attirer des investissements privés en vue de remédier aux carences de l'infrastructure contribuerait rapidement à l'amélioration des capacités de production et à la création d'emplois dont ont tant besoin les pays en développement. Cela devrait s'accompagner d'un assouplissement des conditions d'accès au crédit pour les entreprises productives, notamment les microentreprises et celles de petite ou moyenne taille, et de réformes visant à favoriser le changement technologique et la diversification de la production, compte tenu de l'évolution structurelle de l'économie mondiale et de la transition vers un développement durable.

41. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement définit comme suit les capacités de production : les ressources productives, capacités des entrepreneurs et liaisons de production qui déterminent la capacité d'un pays de produire des marchandises et des services et permettent sa croissance et son développement économiques. Le développement du secteur des petites et moyennes entreprises est une composante essentielle du développement des capacités de production. Cet élément fait souvent défaut dans les pays en développement, où la plupart des entreprises sont minuscules, fonctionnent dans un cadre informel en l'absence de reconnaissance juridique ou d'enregistrement, ont une faible productivité et opèrent principalement sur des marchés d'accès très facile mais répondant à une demande locale saturée. Les petites entreprises peuvent contribuer pour beaucoup à la création d'emplois et à la croissance mais leur compétitivité est freinée par les carences de l'infrastructure, l'accès limité aux services financiers et commerciaux, le manque d'appui des pouvoirs publics aux concentrations et aux chaînes de valorisation et l'instabilité du climat des affaires. C'est tout particulièrement le cas dans les régions rurales où, du fait de multiples obstacles qui se renforcent mutuellement, les microentreprises et petites et moyennes entreprises ne contribuent pas comme elles le pourraient à l'emploi, notamment des jeunes.

42. Remédier aux carences en matière d'infrastructure – dans les domaines du transport, du logement, de l'énergie, de l'eau, des technologies de l'information et de la communication et de l'infrastructure régionale – pourrait permettre d'ouvrir des marchés et d'assouplir les contraintes qui pèsent sur le développement des

microentreprises et petites et moyennes entreprises, tout en fournissant des biens collectifs qui amélioreraient la productivité des travailleurs à long terme. Les investissements dans l'infrastructure ont d'importants effets multiplicateurs sur la croissance et l'emploi¹¹. De fait, la mobilisation de ressources internationales et nationales à investir en faveur de l'infrastructure dans les pays les moins avancés est l'une des grandes priorités du Programme d'action d'Istanbul.

43. Pour pouvoir réaliser davantage d'investissements productifs, il est également essentiel que les microentreprises et petites et moyennes entreprises des pays en développement aient accès à un coût acceptable à des ressources financières nationales. Suivant les conseils des institutions financières internationales, bon nombre de pays en développement ont déréglementé leur secteur financier et mis fin aux mécanismes spécialisés d'octroi de crédits aux microentreprises et petites et moyennes entreprises, qui ont ainsi vu leur accès à des sources de crédit abordables réduit. Il convient d'inverser cette tendance; les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les secteurs stratégiquement importants aient accès au crédit à un coût raisonnable et empêcher les banques d'imposer des taux de prêt excessifs. On peut à cette fin envisager l'octroi de crédit par des institutions financières publiques et l'apport de garanties pour certains types de crédit ou de mécanismes mixtes publics/privés de financement, à condition que ces mesures soient adéquatement administrées.

44. Il convient de s'intéresser de nouveau à l'agriculture, qui a longtemps été négligée dans de nombreux pays en développement, notamment dans les pays africains les moins avancés. Il existe d'importantes possibilités d'investissement, qui pourraient accroître la productivité et les revenus dans les zones rurales, aider les pays pauvres à s'adapter aux changements climatiques et assurer un approvisionnement alimentaire national face à l'instabilité des marchés internationaux. Les gouvernements devraient cependant faire preuve de la plus grande vigilance lorsqu'il s'agit d'ouvrir le secteur de l'agriculture aux investissements étrangers. On craint que l'achat massif de terres par des investisseurs étrangers n'ait pas nécessairement pour effet d'améliorer la sécurité alimentaire nationale. Les gouvernements devraient plutôt apporter leur soutien aux exploitations agricoles de petite taille et à la production de cultures alimentaires locales. Les effets multiplicateurs de ce type d'exploitation agricole sur l'économie et l'emploi ne sont plus à prouver.

45. Parallèlement à l'intensification d'une agriculture écologiquement viable, il est essentiel de promouvoir le développement de l'emploi salarié non agricole, du travail indépendant et de la création d'entreprise, afin d'absorber le nombre élevé de personnes en situation de sous-emploi et de nouveaux venus sur le marché du travail (notamment les jeunes et les femmes). En investissant en faveur de l'agriculture et du développement rural afin que l'économie nationale soit bien intégrée, ainsi que les différents secteurs qui la composent et les milieux urbain et rural, les pays en développement s'orienteront vers une croissance durable assortie de nombreux emplois.

¹¹ Justin Yifu Lin et Doerte Doemeland, « Beyond Keynesianism: global infrastructure investments in times of crisis », Policy Research Working Paper No. 5940 (Banque mondiale, 2012).

Encadré n° 5

Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine

Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine, les pays africains s'engagent à atteindre deux objectifs : augmenter la productivité agricole d'au moins 6 % par an et les investissements publics en faveur de l'agriculture de 10 %. Le Programme met l'accent sur l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition et l'accroissement des revenus dans les pays africains dont l'économie dépend en grande partie de l'agriculture. Il sert de cadre d'orientation générale aux programmes nationaux et régionaux en ce qui concerne les investissements à effectuer et l'action à mener pour améliorer durablement la productivité dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière, de la pêche et de l'élevage. Le Programme devrait permettre d'intégrer des mécanismes et programmes objectifs et fondés sur des données en vue de remédier au manque d'emplois décent compte tenu de la problématique hommes-femmes.

46. De nombreuses contraintes continuent de peser sur les entreprises des pays pauvres : manque de travailleurs qualifiés et accès restreint à l'information, aux réseaux sociaux, aux chaînes de valorisation et à la technologie. Les décideurs peuvent aider les petites entreprises à s'intégrer aux chaînes de valorisation locales et internationales et à mieux en tirer parti en facilitant la formation de coopératives qui réunissent au sein de plus grandes structures des microproducteurs et des petits producteurs et bénéficient d'économies d'échelle. Il demeure essentiel de fournir des services aux entreprises et de renforcer les capacités de compréhension, d'adaptation et d'utilisation des technologies.

47. Une question importante se pose aux décideurs : comment remédier aux obstacles qui freinent la croissance et la rentabilité des exploitations familiales et microentreprises (très souvent informelles) des secteurs traditionnels, lesquelles représentent la majorité des emplois dans les pays en développement? Cela ne peut se faire que progressivement, l'économie informelle étant alimentée par de multiples facteurs, étroitement liés à des carences et failles de longue date en matière de développement. La réduction du secteur informel nécessite des approches intégrées, dont des stratégies axées notamment sur l'accès aux marchés, l'acquisition de compétences entrepreneuriales, le financement, les services aux entreprises et le développement local. Il est également indispensable de renforcer l'organisation et la représentation des travailleurs de l'économie informelle (salariés et travailleurs indépendants), ainsi que d'améliorer les réglementations et de fournir l'assistance nécessaire pour faire respecter ces dernières. Il peut être très utile d'étendre la portée de l'assurance sociale de façon à apporter une aide immédiate aux exploitations de subsistance en attendant que les effets de réformes se concrétisent (voir sect. VII ci-après).

48. Il peut être nécessaire d'adopter des mesures de redistribution financées par la perception de recettes fiscales dans le secteur moderne, en vue de soutenir les revenus et le pouvoir d'achat local et d'assurer l'acquisition de compétences et d'autres actifs productifs dans le secteur traditionnel. Pour parvenir à mobiliser des

recettes à l'échelle nationale, ce dont dépendent les mesures de redistribution, il faut effectuer des réformes visant à rendre plus efficace l'administration fiscale, à supprimer les failles en la matière et à renforcer le respect de la réglementation fiscale sans surimposer pour autant le secteur moderne. Le rôle de catalyseur de l'aide extérieure, susceptible d'appuyer le renforcement des systèmes fiscaux et les bonnes pratiques nécessaires à cet appui, a bien été mis en évidence et suscite depuis peu un intérêt croissant dans le cadre des débats internationaux.

V. Le renforcement des compétences et des marchés du travail pour une croissance partagée et équitable

49. Il est possible de recourir à un vaste ensemble de mesures et réglementations pour améliorer l'accès des individus au marché du travail en les aidant à acquérir les compétences nécessaires et en facilitant les transitions en matière d'emploi – le passage du système d'éducation au monde du travail, la sortie du chômage ou la transition d'un emploi à l'autre – tout en combattant la discrimination et l'iniquité, fondées notamment sur le sexe ou l'état de santé des personnes concernées. Les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats en matière d'amélioration des compétences de la main-d'œuvre (par exemple le Costa Rica, la Nouvelle-Zélande et la République de Corée) ont réussi à maintenir un « cercle vertueux » de mesures concertées associant système éducatif, formation professionnelle, emploi et travail décent. Ils ont généralisé l'accès à un enseignement supérieur de qualité et adopté des mécanismes permettant d'adapter l'offre à la demande actuelle de compétences, souvent en mettant en contact les prestataires de formation et les employeurs aux niveaux sectoriel et local. Ils ont aidé les travailleurs et les entreprises à s'adapter aux changements et ont fait de l'acquisition des compétences un élément stratégique central des politiques industrielles, technologiques et commerciales en vue de passer d'activités peu productives à des activités hautement productives et de faciliter les investissements en faveur de nouvelles industries. La participation des travailleurs et du secteur privé a été l'une des principales caractéristiques de ce cercle vertueux. Les investissements du secteur privé en faveur de la formation et de l'acquisition de connaissances jouent un rôle essentiel.

50. Bien qu'il demeure impératif, aux fins du développement, de dispenser un enseignement de base de qualité, les effets potentiellement bénéfiques pour l'emploi de l'enseignement de niveau supérieur et de la formation technique suscitent un regain d'intérêt, après avoir été longtemps délaissés. Associer l'enseignement technique et professionnel à la formation en cours d'emploi et à des politiques dynamiques en matière de formation et d'emploi, au moyen de programmes d'apprentissage et de programmes efficaces de transition de l'école vers le travail, constitue un moyen efficace de permettre aux individus d'acquérir des compétences utiles et de toucher un revenu dans le cadre d'un travail salarié ou d'activités indépendantes. Dans le secteur privé, des systèmes de formation efficaces ont permis de dispenser une formation adaptée à la demande dans des secteurs et des régions présentant un fort potentiel de croissance d'emplois, ce qui a permis d'éviter d'importants blocages et d'améliorer les capacités d'insertion professionnelle de la main-d'œuvre. Des données et des analyses fiables du marché de l'emploi se sont avérées extrêmement utiles à cette fin. Les établissements de formation ont été considérés comme des « prestataires de services » à part entière et devaient rendre

compte de leur efficacité compte tenu des résultats obtenus sur le marché de l'emploi.

51. Faciliter l'accès à une formation de qualité est un moyen efficace d'accroître le pouvoir d'action et l'intégration des femmes et des groupes défavorisés, tels que les jeunes, la population rurale et les personnes handicapées. Dans certains cas, un apprentissage effectué dans l'économie informelle peut donner l'occasion aux jeunes d'apprendre un métier et d'entrer dans le monde du travail. Dans les pays les plus pauvres, en particulier l'Afrique et l'Asie du Sud, l'apprentissage informel ou traditionnel constitue la principale méthode d'acquisition de compétences pour le marché de l'emploi majoritairement informel, dépassant de loin les débouchés offerts par l'enseignement formel et les établissements de formation.

52. Le meilleur moyen de moderniser l'apprentissage informel consiste à tirer parti des structures existantes tout en remédiant à leurs principales lacunes. Les apprentis acquièrent les techniques d'un métier ou d'une activité artisanale dans une microentreprise ou une petite entreprise, en travaillant au côté d'artisans expérimentés; ils acquièrent des compétences techniques et s'intègrent à une culture et un réseau professionnels qui les aideront à trouver du travail ou à créer une entreprise au terme de leur période d'apprentissage. Il peut s'avérer nécessaire d'adopter une approche graduelle associant différents types d'intervention pour améliorer la qualité de la formation et des compétences acquises, les conditions de travail, la validation des acquis en dehors de la communauté locale, les arrangements financiers et l'accès des jeunes femmes à des activités non traditionnelles. L'OIT met actuellement à l'œuvre à titre expérimental une telle approche au Bangladesh, au Bénin, au Burkina Faso, en République-Unie de Tanzanie et au Zimbabwe. Il convient notamment d'éviter que l'apprentissage ne se substitue aux emplois décents et ne donne lieu à des abus en matière d'horaires, de rémunération, de santé et de sécurité et de faire preuve de vigilance face à la persistance des stéréotypes sexistes et à la ségrégation professionnelle.

53. Face au chômage des jeunes, l'amélioration des compétences professionnelles est une solution souvent retenue. Les programmes efficaces dans ce domaine comprennent à la fois des stages de formation et des services d'aide à l'emploi. L'objectif est de dispenser des conseils, notamment en matière de choix de carrière et d'orientation professionnelle, ainsi que des services d'aide à la recherche d'emploi et de placement professionnel, et de donner également accès à différents types de formation, y compris des programmes de formation intégrée à l'activité professionnelle dans le cadre de stages d'apprentissage ou d'emplois subventionnés en échange d'une formation en cours d'emploi. Les programmes de création d'entreprise qui donnent de bons résultats sont ceux qui dispensent des compétences commerciales de base et aident les apprentis-entrepreneurs à se doter de mentors et sources de financement et à identifier des débouchés commerciaux. Dans le contexte de la crise économique mondiale, des programmes de formation, d'aide à la recherche d'emploi et de placement professionnel ont été introduits ou développés dans divers pays, dont l'Allemagne, l'Argentine, les États-Unis d'Amérique, la Grèce, la Hongrie, les Pays-Bas, le Pérou et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Ces approches intégrées sont nécessaires pour aider les jeunes à passer du système éducatif au monde du travail et surmonter les nombreux obstacles auxquels ils se heurtent sur le marché de l'emploi. Le coût de financement et d'administration de ces programmes est cependant élevé.

54. Les avantages potentiels de la formation ne peuvent de toute évidence pas se concrétiser sans une croissance assortie de la création de nombreux emplois. La situation de l’Afrique du Nord et du Moyen-Orient, où de nombreux jeunes chômeurs découragés ont un niveau d’instruction élevé, semble indiquer qu’investir en faveur du capital humain est un impératif qui ne peut cependant suffire à créer des emplois si les conditions nécessaires au développement d’entreprises viables ne sont pas satisfaites. De même, dans la mesure où la création d’emplois se heurte aux insuffisances de la demande globale, des politiques d’emploi dynamiques qui réduisent le coût de l’information et des recherches ne peuvent que contribuer de manière limitée à la création d’emplois à grande échelle ou à aider des demandeurs d’emploi à trouver de nouveaux débouchés dans d’autres secteurs ou entreprises.

55. La mise en place ou le développement de programmes d’emploi public constitue une stratégie qui a souvent été retenue face à la crise mondiale. Elle a été adoptée par 34 des 43 pays étudiés par l’OIT et la Banque mondiale (parmi lesquels figurent l’Arabie saoudite, l’Argentine, l’Australie, le Bangladesh, les États-Unis, le Ghana, la Jamaïque, l’Ouganda, les Philippines, la République de Corée, la Serbie, et l’Uruguay)¹². Certains programmes publics novateurs récents sont parvenus à fournir emploi et protection sociale à des jeunes vivant dans la pauvreté, tout en créant à petite échelle une infrastructure visant à accroître la productivité d’économies désavantagées ou à faciliter l’adaptation aux changements climatiques. Citons notamment le *National Rural Employment Guarantee Act* en Inde et les programmes de travaux publics renforcés menés en Afrique du Sud, en Éthiopie, au Kenya, et au Mali. Ces programmes sont principalement mis en œuvre en milieu rural. Il faut que les gouvernements adoptent des programmes novateurs du même type en faveur des jeunes vivant en milieu urbain, et notamment des jeunes diplômés.

56. Il faut, pour que le marché du travail fonctionne efficacement, sans exclusion et de manière équitable, disposer de dispositifs institutionnels et de réglementations adéquates. La réglementation du marché de l’emploi contribue de manière essentielle à favoriser la protection des travailleurs, notamment grâce aux dispositions régissant l’âge et les salaires minimums, les licenciements abusifs, le nombre maximal d’heures de travail et les heures supplémentaires, les avantages sociaux, la santé et la sécurité au travail et les mesures antidiscriminatoires visant à protéger les femmes, les personnes handicapées, les minorités et les travailleurs migrants. Non seulement de telles dispositions protègent la dignité et les droits des travailleurs qui sont consacrés par les normes internationales du travail, mais elles atténuent également les effets qu’ont les défaillances du marché sur les individus et l’économie en général. Par exemple, en l’absence d’indemnités de licenciement, les employeurs n’auraient pas autant conscience des coûts qu’entraîne, sur le plan social, le renvoi d’un travailleur, tels que le coût du chômage pris en charge par l’individu en question ainsi que par les pouvoirs publics. L’aide publique au développement constitue souvent un moyen de promouvoir la responsabilisation et la transparence, l’efficacité des pouvoirs publics, l’état de droit et le respect des droits de l’homme, qui sont autant de conditions indispensables à l’adoption d’une politique nationale adéquate en matière d’emploi.

¹² Florence Bonnet, Catherine Saget et Axel Weber, « Social protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: findings from the ILO/World Bank Inventory », Employment Working Paper No. 113 (Genève, OIT, 2012).

57. Le rôle des dispositifs institutionnels du marché de l'emploi est une question très controversée qui figure depuis plusieurs décennies au cœur des débats sur les politiques à mener. Les tentatives d'évaluation empirique de leur impact économique ont donné des résultats mitigés, la plupart des études ayant tendance à faire peu de cas des bienfaits d'ordre général des mesures de protection pour ne mettre l'accent que sur les freins qui en résultent pour les entreprises. L'idée selon laquelle la protection des travailleurs serait un luxe que les entreprises des pays en développement ne pourraient se permettre a souvent dominé les débats. Certains estiment même qu'il s'agirait là de l'un des principaux facteurs à l'origine de la prolifération des activités économiques informelles dans les pays pauvres, bien que les dispositifs institutionnels tels que les mesures législatives de protection de l'emploi ne se soient appliqués qu'à une petite partie des travailleurs, dans l'économie formelle, et aient généralement été peu respectés. Il convient de noter que dans les sondages réalisés sur les contraintes pesant sur les entreprises des pays en développement, la réglementation du travail est rarement citée comme préoccupation majeure, contrairement à la corruption ou au manque d'infrastructure, de financements ou de qualifications¹³.

58. Il a récemment été suggéré que le renforcement des dispositifs institutionnels du marché du travail pourrait contribuer à créer des emplois viables de trois façons : a) en réduisant les inégalités de revenus grâce à des marchés accessibles à tous et à une protection sociale renforcée; b) en augmentant la productivité grâce à des mesures qui favorisent la mobilité de la main-d'œuvre tout en encourageant la stabilité de l'emploi; et c) en encourageant l'adoption de mécanismes de fixation des salaires qui augmentent le niveau de vie de toutes les familles de travailleurs et assurent que les revenus augmenteront proportionnellement à la productivité¹⁴. Il importe, pour obtenir de bons résultats, que les dispositions institutionnelles soient adéquatement pensées. Des syndicats et des associations d'employeurs indépendants et représentatifs contribuent de manière décisive à l'obtention d'un cadre législatif et d'un mode de fonctionnement conciliant efficacité économique, croissance et protection des travailleurs.

59. Dans les pays en développement, les dispositifs institutionnels du marché de l'emploi mettent généralement l'accent sur les licenciements abusifs et la fixation d'un salaire minimal; leur fonctionnement pâtit cependant souvent de moyens limités et d'une gouvernance insuffisante. Dans la plupart des pays pauvres, ce ne sont pas le chômage et le manque d'emplois, mais plutôt le manque d'emplois décents, qui constituent le principal problème. Renforcer les dispositifs institutionnels du marché du travail tout en réduisant les pesanteurs administratives et coûts inutiles fait manifestement figure de priorité. Cela pourrait accroître le degré d'officialisation des entreprises tout en facilitant la réalisation de l'objectif premier, qui consiste à protéger les travailleurs. Il importe de promouvoir la ratification et l'adoption, dans les textes de loi et la pratique, des normes internationales du travail et de doter toutes les catégories de travailleurs, y compris la main-d'œuvre rurale, les femmes et les autochtones, de droits en matière de représentation. Les négociations collectives et la liberté d'association, d'organisation et de représentation des travailleurs et des employeurs, les associations de travailleurs indépendants, les coopératives et les organisations

¹³ Banque mondiale, Enterprise Surveys (accessible en anglais : <http://www.enterprisesurveys.org>).

¹⁴ BIT et FMI, « Croissance, emploi et cohésion sociale: les défis à relever » (Genève, 2010).

locales – souvent moins bien établies dans les pays en développement – ont d’importants effets sur le développement. Compte tenu de la fréquence du travail informel non régi par contrat, il importe également de mettre en place des programmes novateurs visant à protéger les travailleurs qui demeurent en dehors du champ d’application des réglementations et des lois, notamment des programmes de garantie de l’emploi et des transferts sociaux.

VI. Programmes de protection sociale visant à réduire la pauvreté et à développer la capacité de résister aux chocs

60. Les mesures générales visant à renforcer les sources intérieures de croissance économique, réduire la pauvreté et renforcer la résistance aux chocs doivent absolument comprendre un programme de protection sociale de qualité. Les répercussions de la crise financière et économique mondiale, les conséquences de la hausse des prix des produits alimentaires et de leur volatilité croissante mettent nettement en évidence l’importance de la protection sociale pour le renforcement de la capacité des individus, des ménages et des communautés à résister aux chocs, la stabilisation de l’économie et l’adaptation aux transformations structurelles de l’économie et du marché de l’emploi. Les pays qui s’étaient dotés d’un régime de protection sociale avant la crise ont pu réagir plus rapidement et plus efficacement que ceux qui n’en avaient pas. Par ailleurs, c’est grâce à la protection sociale que les populations les plus marginalisées peuvent surmonter les obstacles sociaux, économiques et discriminatoires qui limitent l’accès aux services.

61. Malgré des progrès considérables obtenus ces dernières années, une large part de la population mondiale reste privée de la protection sociale. D’après l’Organisation internationale du Travail (OIT), nettement plus de la moitié de la population mondiale en âge de travailler ne peut prétendre à une pension de vieillesse, quelle qu’elle soit, et risque donc, le moment venu, de connaître de gros problèmes d’insécurité des revenus. D’après les estimations régionales, 3 personnes sur 4 sont dans cette situation en Afrique subsaharienne et 2 sur 3 en Asie. Moins d’un cinquième de la population mondiale en âge de travailler bénéficie d’une protection sociale en cas de chômage. En matière de santé, une grande partie de la population mondiale ne bénéficie d’aucune forme de protection sociale, qu’il s’agisse d’une assurance médicale ou d’un accès à des centres de soins publics, et ne peut donc se faire soigner. La cherté des frais complémentaires au titre des services de santé nécessaires, notamment dans le cas des handicapés et des travailleurs migrants, reste une cause majeure de pauvreté dans de nombreuses parties du monde.

62. D’après les exemples suivants, inspirés des expériences nationales, on peut constater qu’assurer une couverture sociale totale permet de réduire la pauvreté, les inégalités, l’insécurité sociale et l’exclusion sociale, et de favoriser le développement économique et social durable. La Chine, la Colombie, le Ghana, le Rwanda, la Thaïlande et le Viet Nam ont considérablement accru le nombre de personnes couvertes en introduisant des cotisations d’assurance maladie subventionnées ou en les développant, et en améliorant la qualité des services de santé. Ces pays ont réalisé des progrès considérables, qu’il s’agisse du nombre de personnes couvertes, de l’élargissement effectif de l’accès aux services de santé et

de la réduction des risques de pauvreté liés à la santé. Le Brésil, le Chili, le Mexique et le Nicaragua, entre autres, ont créé et développé des programmes de transferts en espèces qui lient directement les allocations accordées aux familles pauvres avec enfants à charge à des conditions telles que la fréquentation scolaire et la vaccination des enfants ou à d'autres mesures de prévention. D'autres pays, comme l'Afrique du Sud et l'Argentine, ont étendu leurs transferts en espèces aux cantines scolaires et aux familles pauvres afin de renforcer les investissements initiaux dans les domaines de l'alimentation, de la santé et de l'éducation des enfants et augmenter ainsi les chances de ceux-ci d'avoir un emploi décent et productif à long terme.

63. La Bolivie (État plurinational de) et certains petits États comme le Cap-Vert, le Lesotho, Maurice, la Namibie et le Népal, entre autres, ont mis en place des régimes de retraite non contributifs pour les personnes âgées, qui, malgré la modestie des prestations, ont grandement contribué à réduire la pauvreté dans cette tranche d'âge. En 2009 et 2010, en Inde, la loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural, appelée *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee*, assure 100 jours d'emploi ou des allocations à plus de 50 millions de ménages en milieu rural. Bahreïn et le Viet Nam, entre autres, ont mis en place des allocations chômage afin d'offrir aux chômeurs une certaine sécurité de revenu et les aider à trouver un emploi en passant par les services compétents.

64. Plusieurs pays, comme l'Argentine, le Bénin, le Burundi, le Cambodge, le Ghana et la Thaïlande, ont adopté des stratégies intégrées de protection sociale afin d'étendre la sécurité sociale et renforcer leur socle de protection sociale. Le Burkina Faso, le Cambodge et le Honduras intègrent la protection sociale et la politique de l'emploi afin de réduire efficacement la pauvreté à court terme et favoriser le développement social à long terme. L'exemple du Cap-Vert, petit État insulaire en développement sorti de la catégorie des pays les moins avancés en 2007, illustre bien les avantages découlant de la coordination et de l'institutionnalisation des politiques de protection sociale. Le Cap-Vert a pris des mesures audacieuses pour mettre progressivement en place un système de sécurité sociale associant des prestations contributives et non contributives, par exemple en étendant son programme de cantines scolaires à grande échelle.

65. La reconnaissance croissante de la protection sociale comme moyen de réduire la pauvreté et de renforcer la résilience a abouti à une initiative mondiale visant à renforcer les socles de protection sociale nationaux dans le cadre de systèmes nationaux de sécurité sociale de plus en plus intégrés. L'Initiative pour un socle de protection sociale lancée en 2009 comme une mesure conjointe des organismes de l'ONU en réponse aux crises, place cet objectif au cœur du développement économique et social. En reliant systématiquement les questions de sécurité sociale, d'emploi, de santé, d'éducation, de nutrition, de logement et d'assainissement, les socles nationaux de protection sociale permettent la jouissance de droits consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par d'autres conventions internationales; c'est un moyen d'accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

66. Les socles nationaux de protection sociale, en fonction de la situation de chaque pays, peuvent prendre des formes diverses : cotisations à caractère contributif ou non, prestations en espèces ou en nature, allocations soumises ou non à des conditions de ressources. Divers organismes des Nations Unies ont démontré

que tous les pays, quelle que soit leur situation économique, ont les moyens de poser un socle minimal de transferts sociaux, bien que les pays les moins avancés puissent avoir besoin au début de l'aide de la communauté des donateurs. La Conférence internationale du Travail examinera en juin 2012 un projet de recommandation qui, s'il est adopté, donnerait aux États Membres des orientations flexibles et utiles pour l'établissement et, par la suite, le renforcement, de leurs socles de protection sociale dans le cadre de systèmes de sécurité sociale de plus en plus intégrés.

VII. Promouvoir le développement durable

67. Les mesures d'atténuation des effets des changements climatiques et d'adaptation à ces effets peuvent être considérées comme un changement structurel sur le plan économique et social vers l'utilisation d'énergies renouvelables, de technologies respectueuses de l'environnement, de matériel et d'appareils à faible teneur en carbone et de modes de production et de consommation plus viables. Ce processus entraînera des coûts d'ajustement mais, dans le même temps, de nouveaux débouchés et de nouveaux emplois et revenus seront créés. Le développement durable nécessite donc un passage à une économie verte où les problèmes économiques, sociaux et environnementaux, étroitement liés, sont traités ensemble. Il sera certainement plus difficile de réaliser des progrès si l'économie mondiale est en récession, le chômage endémique et la fracture sociale de plus en plus grave. En revanche, les mesures à prendre face à l'actuelle crise de l'emploi peuvent, si elles sont formulées en tenant compte de l'environnement, offrir une chance unique d'ouvrir la voie à une croissance écologiquement durable.

68. Les investissements publics et privés visant à éliminer ou à atténuer les effets des changements climatiques peuvent servir à stimuler l'économie et à créer des emplois. De nouveaux emplois liés à l'environnement seront créés, car de nouvelles qualifications et compétences devront être intégrées aux profils professionnels existants. Les nouveaux programmes de formation et les campagnes en faveur de l'entreprise verte, par exemple à l'intention des jeunes, devraient tenir compte des nouvelles compétences « vertes » demandées sur les marchés du travail.

69. La dimension sociale est intimement liée au passage réussi à une économie verte. D'autres mesures d'adaptation devraient être analysées dans l'optique des diverses retombées sociales de cette transition et de ses avantages potentiels. Les politiques de réduction directe de la pauvreté, telles que l'investissement dans l'éducation et l'accès aux services de base (eau, assainissement et énergie), devraient continuer d'être privilégiées. Il convient également de renforcer les investissements concernant les biens naturels dont dépendent les populations pauvres pour leur subsistance (agriculture, pêche et forêts). La sécurité et la protection sociales peuvent jouer un rôle complémentaire important dans la réduction de la vulnérabilité, le renforcement de la capacité d'adaptation et l'absorption des effets résiduels des changements climatiques non amortis par les mesures d'adaptation.

70. Dans tous les pays, il y aura des gagnants et des perdants sur le marché de l'emploi. Les travailleurs et les employeurs seront touchés différemment, de manière positive ou négative, par les politiques de développement durable. Les mesures visant à réduire les modes de production non viables pourraient restreindre le nombre d'emplois et d'entreprises dans certains secteurs et certains pays,

contrairement à celles qui, par exemple, favorisent l'exploitation de l'énergie renouvelable et des transports à faible émission de carbone. Il faudra assurer une transition juste et bien gérée si l'on veut aider ces travailleurs et ces entreprises à survivre à ces changements rapides, en prévoyant notamment des consultations, un dialogue social et des politiques de l'emploi dynamiques, tenant particulièrement compte des besoins des plus vulnérables.

71. Le Secrétaire général de l'ONU a proposé le Nouveau Pacte vert mondial, qui vise à accélérer la reprise économique et la création d'emplois, tout en répondant aux défis du développement durable, du changement climatique et de la sécurité alimentaire, d'abord par des investissements publics massifs dans les pays en développement dans les domaines des énergies renouvelables et des cultures vivrières, afin d'attirer ensuite des investissements privés complémentaires dans des domaines qui traditionnellement n'intéressaient pas le secteur privé. Pour ce faire, il faudrait des subventions croisées et des investissements publics à grande échelle. Après des années de crédit facile et de surinvestissement avant la crise, il existe aujourd'hui des ressources sous-utilisées dans des secteurs extrêmement rentables de l'économie. La réticence du secteur privé à investir se comprend donc aisément. Dans ce contexte, seuls des investissements publics transfrontières bien coordonnés peuvent financer les biens publics verts et susciter des investissements privés complémentaires pour relever ces défis mondiaux. Ces investissements favoriseraient non seulement une reprise économique durable mais aussi une atténuation plus nette des effets des changements climatiques, tout en faisant avancer les objectifs des pays en développement et en garantissant la sécurité alimentaire à moindre coût.

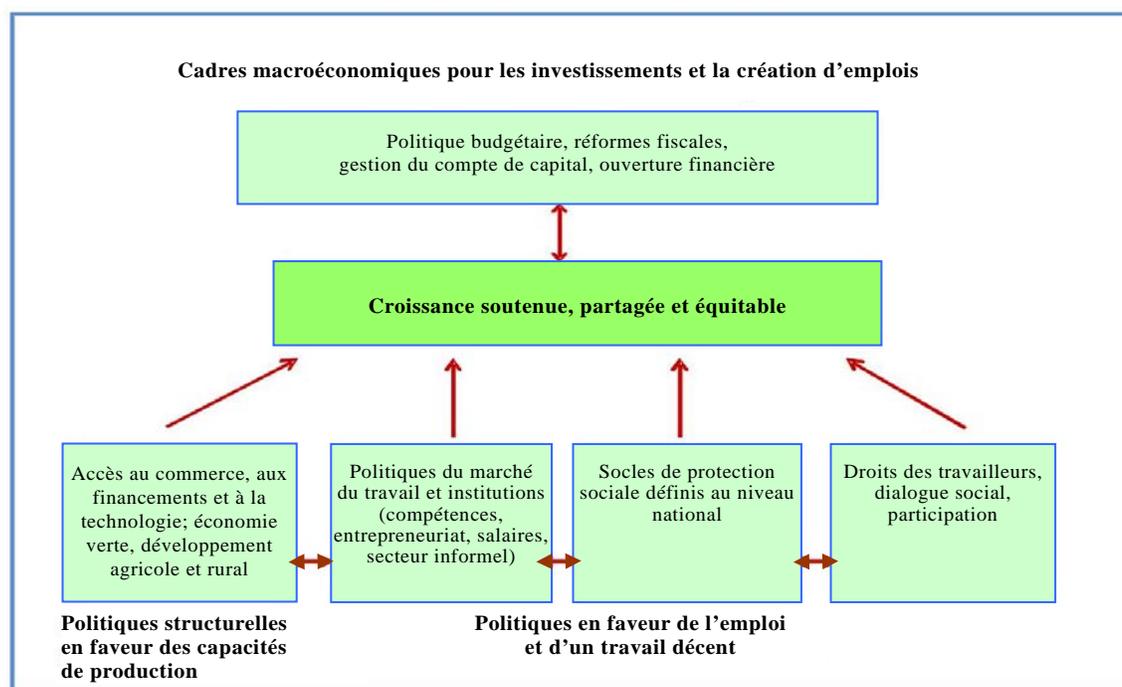
72. Au niveau mondial, le secteur agricole emploie plus d'un milliard de travailleurs et, dans de nombreux pays en développement, l'agriculture compte pour 20 % à plus de 50 % du produit intérieur brut. En outre, la majorité des pauvres, en milieu rural, vivent de l'agriculture. Le secteur agricole doit donc radicalement changer d'orientation pour adopter des pratiques et des technologies plus viables. Le recours à des méthodes agricoles vertes pourrait puissamment aider à ralentir la dégradation de l'environnement et réduire la pauvreté en augmentant les rendements agricoles et la rémunération de la main-d'œuvre, en améliorant les services rendus par les écosystèmes et en préservant les moyens de subsistance des pauvres qui dépendent directement de ces services. Il s'agit de s'orienter vers une agriculture intelligente face au climat c'est-à-dire qui augmente durablement la productivité et la résilience, réduit les gaz à effet de serre tout en contribuant à la réalisation des objectifs nationaux concernant la sécurité alimentaire et le développement.

73. Les obstacles économiques et commerciaux au transfert de technologies et la faiblesse des financements extérieurs peuvent freiner les investissements verts dans les pays en développement. Il faut renforcer les dispositions relatives au financement et à la coopération technique pour le transfert de technologies grâce à des programmes de coopération pour le développement, à des subventions et des prêts au titre de l'aide extérieure, au financement du crédit à l'exportation et à l'investissement direct étranger.

VIII. Cohérence des politiques en faveur d'un travail décent, du plein emploi et de l'emploi productif

74. Le Pacte mondial pour l'emploi repose sur un ensemble de mesures visant à produire des résultats de meilleure qualité et plus durables. La plupart des mesures gouvernementales s'accompagnent d'effets secondaires qui renforcent ou amoindrissent l'efficacité des mesures prises dans des domaines voisins. Assurer la cohérence des politiques est donc d'une importance capitale si l'on veut une reprise plus forte créatrice d'emplois, entraînant une croissance soutenue, partagée et équitable. Des emplois décents et productifs ne pourront être durablement créés que si les politiques macroéconomiques, de l'emploi et du marché du travail se complètent. Les politiques industrielles, commerciales et sectorielles jouent également un rôle important dans le renforcement des capacités organisationnelles des entreprises, en matière d'innovation, de progrès technologiques, de productivité et de viabilité. Relier ces politiques aux compétences et aux systèmes de formation est la condition de la réussite dans de nombreux pays. La figure ci-dessous offre un cadre simplifié relatif à la cohérence des politiques en faveur d'une croissance soutenue, partagée et équitable.

Figure 2
Cohérence des politiques



Source : Bureau international du Travail.

75. Pour chaque train de mesures concernant les compétences et les marchés du travail, l'économie verte ou la protection sociale, il faudra une coordination multisectorielle dans les divers domaines d'intervention, qui dépasse le domaine de

compétence particulier d'un seul ministère. Pour réaliser des objectifs multidimensionnels tels que l'élimination de la pauvreté, il faudra créer des synergies en favorisant systématiquement les mesures gouvernementales qui se renforcent mutuellement. Assurer la cohérence des politiques gouvernementales, toutefois, est une véritable gageure, l'élaboration des politiques étant un processus complexe qui doit permettre de réaliser simultanément des objectifs multiples et tenir compte de manière équilibrée des exigences contradictoires des diverses parties. En outre, les décideurs, qui travaillent parfois dans des situations d'incertitude en constante évolution, disposent d'informations limitées et n'ont pas une maîtrise parfaite des effets et des compromis associés à tel ou tel moyen d'action. Les analyses des bonnes pratiques institutionnelles donnent une idée des procédures et des outils les plus efficaces. Ainsi, il importe que les responsables politiques s'attachent à un objectif donné, qu'il y ait un cadre stratégique, une administration efficace et flexible, de bonnes informations et une bonne analyse, et un processus de prise de décisions transparent.

76. Les moyens d'assurer cette cohérence sont nombreux : mécanismes interministériels, conseils locaux et sectoriels, chaînes de valeur ajoutée et groupements, zones industrielles et instances de dialogue social. Les consultations tripartites menées avec les employeurs et les organisations de travailleurs peuvent être l'occasion d'acquérir de nombreuses connaissances pratiques et d'avoir l'appui nécessaire pour synchroniser les politiques sociales et économiques. Le dialogue social joue un rôle important dans l'élaboration de politiques et règlements pour la création de marchés de l'emploi efficaces et sans exclusive, la hausse de la productivité et la juste répartition des revenus.

77. Les organismes des Nations Unies sont bien placés pour aider les États Membres à renforcer leurs capacités d'élaboration des politiques, de collecte et d'analyse d'informations; ils favorisent la participation des différentes parties et le dialogue, établissent des méthodologies et des indicateurs pour le suivi et l'évaluation et encouragent le partage des bonnes pratiques et l'évaluation par les pairs. Ce rôle a été reconnu par le Conseil économique et social dans sa résolution 2010/25, dans laquelle il a prié les fonds et programmes des Nations Unies ainsi que les institutions spécialisées de prendre en compte le Pacte global pour l'emploi dans leurs politiques et leurs programmes. Dans sa résolution 2011/37, le Conseil a rappelé que le programme du Pacte mondial pour l'emploi exigeait une cohérence des politiques et une coordination internationale, et prié le Secrétaire général, dans le rapport qu'il présenterait lors de l'examen ministériel annuel que tiendrait le Conseil à sa session de fond de 2012, de lui rendre compte de la suite que les organismes des Nations Unies auraient donnée au Pacte mondial pour l'emploi.

78. L'Organisation internationale du Travail a demandé à ses mandants tripartites de fournir une assistance à plusieurs pays ayant manifesté l'intention de mettre en œuvre une série de mesures complètes du Pacte mondial pour l'emploi. Des documents d'analyse par pays ont été établis pour expliquer les effets de la crise financière et économique et présenter les mesures prises à cet égard par sept pays (Afrique du Sud, Argentine, Bulgarie, El Salvador, Indonésie, Jordanie et Mongolie). Ces documents contiennent les principaux éléments dont ont besoin les mandants tripartites dans chaque pays pour élaborer des politiques visant à accélérer un relèvement créateur d'emplois.

79. Le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a approuvé la mise en œuvre du Pacte, soulignant son importance dans le contexte de la crise mondiale et de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Le PNUD a renforcé ses opérations dans un certain nombre de domaines pertinents, dont les stages de formation et les services de garde d'enfants pour les mères célibataires, la collecte et l'utilisation de données relatives au marché du travail ventilées par sexe, la promotion de l'entrepreneuriat et du travail indépendant (notamment chez les jeunes), les programmes d'emplois publics et le volet « emploi » de chaque objectif du Millénaire.

80. La plupart des autres organismes des Nations Unies ont pris des mesures pour répondre aux demandes d'assistance des États Membres souhaitant remédier aux problèmes du marché du travail dus à la crise, sans que ces mesures prennent toujours la forme d'un appui explicite au cadre d'ensemble du Pacte mondial pour l'emploi. L'emploi est le thème du rapport de la CNUCED sur le commerce et le développement et, à sa treizième session prévue en avril 2012, à Doha, l'organisation entend examiner de nouveaux partenariats dans ce domaine. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance étudie les moyens d'élargir la marge de manœuvre budgétaire et les investissements en faveur des couches les plus vulnérables de la société afin de promouvoir la reprise pour tous. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture contribue à la promotion de l'emploi décent en milieu rural, notamment dans les secteurs de l'emploi agricole informel, de l'agroalimentaire et des entreprises et industries rurales de commercialisation, ainsi que des petits métiers agricoles indépendants et informels. Le Fonds des Nations Unies pour la population étudie les liens entre la dynamique des populations, la création d'emplois, la sécurité alimentaire et la pauvreté. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture examine une approche intégrée en matière d'éducation et de formation technique et professionnelle.

81. La multiplication des initiatives interinstitutions relatives aux capacités de production, à l'emploi et à un travail décent est une évolution importante susceptible de renforcer la conception et la mise en œuvre des politiques. La coopération interinstitutions permet de mettre en commun les compétences spécialisées, les ressources et les réseaux de connaissances et de renforcement des capacités, qui permettront aux pays de formuler leurs politiques et leurs programmes de développement. Une certaine impulsion a été donnée au départ par les initiatives conjointes de lutte contre la crise formulées par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. Chaque initiative, coordonnée par un organisme chef de file collaborant avec un groupe d'organisations partenaires, concernait l'un des nombreux domaines d'intervention prévus dans le Pacte mondial pour l'emploi (par exemple socle de protection sociale, sécurité alimentaire, commerce, technologies et innovation et économie verte créatrice d'emplois verts). De nouvelles activités interorganisations ont été lancées dans le domaine du développement rural et du tourisme durable afin de créer des emplois et d'éliminer la pauvreté. Le Groupe des Vingt a également donné une impulsion en encourageant les institutions à coopérer entre elles dans le domaine des chaînes de valeur ajoutée et pour formuler une stratégie de formation mondiale.

82. À mesure que progresse le processus de réforme au titre du principe de l'unité d'action des Nations Unies, la programmation des activités des organismes des Nations Unies au niveau national semble plus cohérente, une certaine priorité étant accordée à l'emploi et au travail décent. Ainsi, l'emploi des jeunes occupe une place

importante et représente un domaine d'intervention spécial dans certaines régions. Malgré les efforts considérables fournis par certaines organisations internationales pour coordonner leur coopération avec les mécanismes nationaux de planification stratégique, assurer la cohérence des conseils en matière de politiques et l'appui aux programmes demeure malaisé. Si les mécanismes nationaux assurant la cohérence des politiques ne sont pas solides, les initiatives locales pourraient, du fait de l'appui international, aller dans des directions opposées.

IX. Recommandations

83. Les conséquences prolongées de la crise financière et économique mondiale pèsent de manière dramatique sur les emplois, le travail décent et le bien-être, aggravant les problèmes liés à la pauvreté qui existaient déjà et creusant les inégalités. Dans ce contexte, les recommandations ci-après sont formulées.

Nécessité d'une action mondiale

84. Dans le cadre des plans d'assainissement budgétaire crédibles établis à moyen et long terme, il convient de prendre de toute urgence des mesures à tous les niveaux pour relancer les politiques coordonnées visant à stimuler l'économie réelle, les emplois et les revenus au niveau mondial. Il faudrait donc se concentrer davantage sur les mesures concrètes pour l'emploi et un travail décent au niveau mondial et lancer des initiatives audacieuses dans tous les pays, notamment dans ceux qui disposent d'une plus large marge de manœuvre budgétaire.

85. Toutes les parties prenantes devraient collaborer avec les organismes des Nations Unies afin de créer un programme de jeunes volontaires des Nations Unies et soutenir l'appel lancé par le Secrétaire général pour renforcer les partenariats avec et pour les jeunes, en développant le volet « jeunes » des programmes sur l'emploi, l'entrepreneuriat, la participation politique, la citoyenneté et la protection des droits et l'éducation.

86. La transmission du savoir entre pairs et le partage des connaissances devraient être renforcés dans tous les pays et chez toutes les parties prenantes en adoptant les bonnes pratiques qui favorisent les capacités de production, le travail décent et les socles de protection sociale.

87. Les capacités de production, l'emploi, le travail décent et la protection sociale devraient occuper une place plus importante dans le programme de développement au-delà de 2015 et s'accompagner de cibles et d'indicateurs appropriés conformes aux valeurs et objectifs de base de la Déclaration du Millénaire, notamment compte tenu de leur importance pour les questions de croissance, de pauvreté et d'inégalité.

Mesures visant à renforcer les capacités de production, favoriser l'emploi et susciter des transformations structurelles

88. Dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi, les investissements publics et privés d'équipement urbain et rural devraient être étoffés afin de renforcer

les compétences spécialisées et les marchés de l'emploi, assurer un complément de revenu aux groupes vulnérables et poser les conditions d'une transition juste vers une croissance verte. Les gouvernements devraient encourager l'investissement intérieur et l'investissement étranger direct ainsi que des mesures anticycliques, afin d'augmenter les futures capacités de production et susciter le changement structurel, en faisant tout pour réaliser les objectifs de plein emploi et d'élimination de la pauvreté et en tenant compte de leur conjoncture nationale, de leurs priorités et de leurs besoins.

89. Les gouvernements devraient revoir leurs politiques afin de promouvoir une croissance économique générale, l'innovation et la diversification sectorielle. S'ils consentaient un effort soutenu pour attirer des investissements privés afin de compléter l'équipement, ils pourraient renforcer les capacités de production et créer des emplois, notamment dans les pays en développement. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire peuvent servir de catalyseur. La formation professionnelle peut jouer un rôle capital, grâce à des mesures coordonnées reliant l'éducation, les stages de formation, l'emploi et le travail décent. La participation du secteur privé est impérative. Mettre en rapport les formateurs et les employeurs peut s'avérer particulièrement utile aux niveaux sectoriel et local.

90. Il ne faut pas oublier l'appui aux micro, petites et moyennes entreprises, sources d'emploi les plus dynamiques. Les petits entrepreneurs dans tous les pays devraient avoir un accès plus facile au crédit. L'intégration de ces entreprises dans les chaînes de valeur ajoutée locales et internationales peut être facilitée par la création de coopératives et d'associations de petits producteurs. Les nombreux agents du secteur informel devraient être aidés par des mesures cohérentes visant à promouvoir leur passage progressif à des activités formelles.

91. Il est indispensable d'investir dans le secteur agricole pour réduire la pauvreté et parvenir à une économie nationale bien intégrée, reposant sur des passerelles entre tous les secteurs, et entre le monde rural et le monde urbain. Améliorer la productivité agricole et l'emploi rural non agricole peut accroître les revenus dans les zones rurales, et aider les pays et les ménages à faire face aux conséquences brutales des changements climatiques et de la volatilité des prix des produits alimentaires et des carburants. Les investissements agricoles intégrant la problématique hommes-femmes sont également essentiels pour libérer le vaste potentiel des petites agricultrices.

92. Gouvernements, entreprises, travailleurs et syndicats devraient élaborer ensemble des feuilles de route pour une économie verte dans les principaux secteurs industriels, en établissant des objectifs et des indicateurs concrets, notamment pour la création nette d'emplois et l'élimination de la pauvreté. Pour une économie verte en faveur d'une croissance plus partagée, soutenue et équitable, il faudra de nouveaux investissements, des formations professionnelles, la mise au point et le transfert de technologies et le renforcement des capacités. Il convient de renforcer la coopération internationale dans ces domaines et de trouver des sources de financement innovantes. Des mesures ciblées telles que la reconversion des travailleurs et l'aide pour le commerce peuvent contribuer à minimiser les coûts de transition.

93. Les objectifs relatifs à l'emploi devraient être intégrés aux cadres stratégiques nationaux pour assurer une meilleure cohérence des politiques et les cadres macroéconomiques devraient explicitement tenir compte des objectifs liés à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté. Les politiques fiscales peuvent jouer un rôle important dans la création d'emplois et la répartition équitable des revenus. Les gouvernements devraient formuler et mettre en œuvre leurs politiques à la faveur d'un dialogue social élargi, en accordant une attention particulière à la qualité de la gouvernance et des services publics.

Mettre l'accent sur la qualité des emplois et des moyens de subsistance

94. Les gouvernements et leurs partenaires de la société civile et du secteur privé devraient collaborer pour faciliter la revalorisation des qualifications, la recherche d'emploi et le passage en douceur des jeunes de l'école au monde du travail. La pénurie de débouchés professionnels de qualité, notamment pour les jeunes, devrait être la priorité dans les pays industrialisés et dans les pays en développement. Des politiques de l'emploi bien conçues et dynamiques, associées à la formation technique et professionnelle, à la formation pratique et aux stages d'apprentissage – formels et informels – sont essentielles pour le perfectionnement des compétences, l'emploi et l'entrepreneuriat et peuvent aider à réduire le chômage et le sous-emploi.

95. Les gouvernements devraient mettre en œuvre des programmes pour l'emploi dont il est prouvé qu'ils réduisent le chômage et le sous-emploi des jeunes et des groupes défavorisés, comme les personnes handicapées. Les bons programmes publics pour l'emploi sont ceux qui offrent emploi et protection sociale aux personnes menacées par la pauvreté, tout en créant une infrastructure de petite dimension des compétences et d'autres atouts, qui peuvent, à leur tour, accroître la productivité.

96. Les pays devraient réviser leur législation pour arriver à un équilibre entre l'efficacité économique et la protection des travailleurs, tout en respectant pleinement les droits fondamentaux du travailleur et en encourageant la ratification et la mise en œuvre en droit et en pratique des normes internationales du travail. Les salaires doivent augmenter en même temps que la productivité si l'on veut assurer une répartition équitable des retombées de la croissance et maintenir une hausse régulière de la demande et des investissements.

97. Les pays devraient revoir leurs politiques de protection sociale et, au besoin, redoubler d'efforts pour étendre la couverture sociale à d'autres groupes de la population. Les stratégies nationales visant à étendre la sécurité sociale, notamment la mise en place de socles de protection sociale au niveau national, devraient reposer sur un examen approfondi des priorités nationales, des structures existantes et des possibilités de renforcement des capacités financières et administratives. Ces stratégies doivent combiner des programmes à caractère contributif et non contributif pour donner effet au droit à la sécurité sociale, par exemple garantir, au moins, un niveau minimal de sécurité

des revenus et un accès véritable aux soins de santé pour tous, notamment aux travailleurs agricoles, handicapés, migrants ou saisonniers.

Cohérence et coordination de l'action menée par le système des Nations Unies

98. Afin de mieux aider les États Membres, le système des Nations Unies, y compris les institutions financières internationales, devrait consentir davantage d'efforts pour renforcer la cohérence et travailler en partenariat en vue d'améliorer la concertation sur les politiques, la recherche, la collecte de données et la fourniture d'assistance technique. Le Comité de haut niveau sur les programmes du Conseil des chefs de secrétariat pourrait promouvoir le renforcement de la coopération et du dialogue interinstitutions.

99. Les organismes et programmes des Nations Unies devraient redoubler d'efforts pour aider les pays à élaborer des politiques macroéconomiques créatives d'emplois, notamment par une politique monétaire tenant davantage compte des objectifs de création d'emplois productifs et décents. Ils devraient étudier les possibilités de renforcer les synergies entre les plans directeurs concernant la planification financière, monétaire, sociale et le développement. Le Conseil économique et social, par le biais de ses examens ministériels annuels et ses dialogues avec les institutions financières et commerciales internationales, pourrait servir de tribune pour les débats mondiaux portant sur ces questions. Le Forum du Conseil pour la coopération en matière de développement pourrait faciliter un dialogue sur la façon dont la coopération en matière de développement pourrait promouvoir l'emploi, un travail décent et la création d'un socle de protection sociale.

100. Des politiques économiques, sociales et environnementales doivent être élaborées en même temps que des mesures vigoureuses en faveur de l'emploi. Par conséquent, il conviendrait également d'examiner la possibilité d'inscrire en permanence à l'ordre du jour de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social un point intitulé « Plein emploi et travail décent pour tous ». Cela contribuerait à la cohérence et à la complémentarité des politiques, au renforcement du suivi des engagements, à leur prise en compte dans les activités des organismes et des programmes des Nations Unies et à une meilleure intégration des trois piliers du développement durable.