



► Faire face à la crise et favoriser un développement inclusif et durable grâce à une nouvelle génération de politiques globales en faveur de l'emploi

Conférence internationale du Travail
110^e session, 2022



Rapport V

► Faire face à la crise et favoriser un développement inclusif et durable grâce à une nouvelle génération de politiques globales en faveur de l'emploi

Troisième discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi

Cinquième question à l'ordre du jour

ISBN 978-92-2-036626-4 (imprimé)
ISBN 978-92-2-036627-1 (pdf web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2022

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

► Table des matières

	Page
Introduction	7
Chapitre 1. Tendances du marché du travail et évolution des politiques de l'emploi: état des lieux.....	9
1.1. Tendances du marché du travail.....	9
1.1.1. Conséquences de la crise	9
1.1.2. Groupes défavorisés.....	11
Les jeunes	12
Les femmes.....	13
Travailleurs et entreprises informels.....	15
Travailleurs peu qualifiés.....	16
Secteurs durement touchés	17
1.1.3. Distorsions entre compétences et formation.....	18
1.1.4. Conséquences sur les transitions des travailleurs.....	20
1.1.5. Défis structurels à long terme	22
Changement climatique.....	23
Nouvelles technologies	25
Commerce et mondialisation	27
Mutations démographiques.....	28
1.2. Tendances des politiques.....	29
1.2.1. Cadres globaux pour les politiques de l'emploi et politiques nationales de l'emploi.....	29
1.2.2. Politiques actives du marché du travail et programmes publics d'emploi	31
1.2.3. Des politiques de l'emploi ciblées en faveur des groupes et des secteurs défavorisés.....	34
Des politiques de l'emploi en faveur des jeunes.....	34
Des politiques de l'emploi en faveur des travailleurs âgés	35
Des politiques de l'emploi en faveur de l'égalité entre hommes et femmes	35
Des politiques de l'emploi en faveur des travailleurs de l'économie informelle	36
1.2.4. Des politiques pour le développement des compétences et l'apprentissage tout au long de la vie qui permettent de tirer parti des possibilités associées à l'évolution du travail	36
1.2.5. Des politiques macroéconomiques axées sur l'emploi.....	38
1.2.6. Politiques sectorielles (notamment commerciales et environnementales).....	40

Chapitre 2. Une nouvelle génération de politiques de l'emploi pour un meilleur avenir du travail.....	43
2.1. Une nouvelle génération de politiques globales de l'emploi portée par l'OIT.....	43
2.2. Lien entre transformation structurelle, reprise et politiques de l'emploi	46
2.3. Des transitions vers plus d'égalité et d'inclusion grâce à une approche centrée sur l'humain.....	47
2.4. Pour un meilleur avenir du travail: politiques et modalités de mise en œuvre.....	48
2.4.1. Une transformation structurelle inclusive	48
Des politiques macroéconomiques pour parvenir au plein emploi productif ...	49
Politiques sectorielles.....	50
Politiques relatives au changement climatique	52
Écosystème de productivité et entreprises durables	54
Investissements à forte intensité d'emploi dans les infrastructures et l'environnement.....	56
Politiques de développement des compétences	57
Un cadre stratégique qui tient compte des conflits et contribue à la paix dans les contextes de fragilité	59
2.4.2. Politiques pour des transitions réussies et équitables	60
Transitions tout au long de la vie	60
Politiques du marché du travail ciblées.....	62
Politiques visant à favoriser la transition vers la formalité	64
2.4.3. Politiques tenant compte des considérations de genre	66
2.4.4. Associer les politiques de l'emploi et les politiques de protection sociale.....	70
2.5. Financer une reprise et un développement inclusifs, équitables et créateurs d'emplois	72
Chapitre 3. Ouvrir de nouvelles perspectives pour les politiques de l'emploi: bilan de l'action menée par le Bureau	77
3.1. Informations sur le marché du travail	77
3.2. Travaux d'analyse et produits de la connaissance	78
3.3. Services de conseil sur les politiques	81
3.4. Suivi et analyse d'impact	82
3.5. Activités normatives.....	83
3.6. Renforcement des capacités.....	84
3.7. Communication et sensibilisation.....	86
3.8. Coordination et partenariats pour des politiques et programmes de l'emploi efficaces (y compris pour la mobilisation de ressources)	87
Chapitre 4. Conclusions	89

Liste des tableaux

Tableau 1. Évolution des pertes en «revenus du travail après soutien» selon les caractéristiques des travailleurs, dans un échantillon de pays, deuxième trimestre 2020	12
Tableau 2. Dette brute (% PIB) selon la région/la classification par revenu, 2001-2025.....	40
Tableau 3. Sélection de cours portant sur certains éléments des cadres globaux pour les politiques de l'emploi.....	85

Liste des figures

Figure 1. Décomposition du déficit en heures travaillées.....	10
Figure 2. Évolution de l'emploi dans le monde selon le genre, 2006-2021	14
Figure 3. Évolution de l'emploi selon le caractère formel ou informel et le statut, par rapport au même trimestre en 2019, du deuxième trimestre de 2020 au deuxième trimestre de 2021 (pourcentages).....	16
Figure 4. Évolution de l'emploi au niveau national par niveau de compétences au deuxième trimestre de 2020, en glissement annuel (pourcentage)	17
Figure 5. Inadéquation entre la formation et les besoins du marché, par région, chiffres de 2020 (pourcentages).....	19
Figure 6. Évolution (en points) des taux trimestriels d'entrée et de sortie.....	21
Figure 7. Ventilation des taux trimestriels de sortie de l'emploi, deuxième trimestre de 2020.....	22
Figure 8. Créations et destructions d'emplois dans un scénario de transition énergétique, par profession, d'ici à 2030.....	24
Figure 9. Créations et destructions d'emplois dans un scénario d'économie circulaire, par profession, d'ici à 2030.....	25
Figure 10. Mise en œuvre intégrée des politiques actives du marché du travail, 2021 (pourcentages)	33
Figure 11. Dépenses supplémentaires et abandons de recettes en réponse à la pandémie de COVID-19, par niveau de revenu (pourcentage du PIB de 2020).....	39
Figure 12. Des politiques de l'emploi tenant compte des considérations de genre pour une reprise centrée sur l'humain	45
Figure 13. Exemples de transitions au cours de la vie et facteurs de changement	61
Figure 14. Politiques de l'emploi intégrées et protection sociale.....	72

Liste des encadrés

Encadré 1. Les femmes dans les systèmes agroalimentaires et les économies rurales	14
Encadré 2. La stratégie nationale de relance de l'emploi aux Philippines	49
Encadré 3. La transformation structurelle en Ouganda	51
Encadré 4. La transformation rurale: une priorité de la planification stratégique au Suriname	51

Encadré 5.	La voie vers la formalisation de l'emploi en Chine	52
Encadré 6.	Approches fondées sur les ressources locales	57
Encadré 7.	Principes directeurs pour l'analyse de la cohérence des politiques nationales en matière de migrations	64
Encadré 8.	Faciliter la transition vers la formalité grâce aux emplois verts	65
Encadré 9.	Politiques macroéconomiques et sectorielles tenant compte des considérations de genre	67
Encadré 10.	Renforcer la prise en compte des considérations de genre dans l'orientation professionnelle en Malaisie	68
Encadré 11.	Aider les femmes à acquérir des compétences dans les domaines de la science, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques	69
Encadré 12.	Comblent la fracture numérique entre les sexes	69
Encadré 13.	Programmes d'infrastructures tenant compte des considérations de genre	69
Encadré 14.	Innovation dans le domaine de la collecte des données, de la recherche et de la communication	79

► Introduction

1. Des transitions majeures sont à l'œuvre sur les marchés du travail du monde entier sous l'action de plusieurs facteurs qui façonnent l'avenir du travail, tels que le changement climatique, les mutations démographiques, la mondialisation et les progrès technologiques. Ces transitions sont porteuses à la fois de difficultés et de chances à saisir, et leur succès dépendra de la capacité des économies et des marchés du travail du monde à se transformer sur le plan structurel, et de la manière dont ils le feront. En outre, les répercussions de la crise actuelle liée au COVID-19 ont «touché les personnes les plus défavorisées et les plus vulnérables de manière disproportionnée [...] Sous l'impact de la crise, les déficits de travail décent qui existaient déjà se sont aggravés, la pauvreté a augmenté, les inégalités se sont creusées et la fracture numérique au sein des pays et d'un pays à l'autre s'est révélée¹.» Partant, le chemin de la reprise et d'une transformation structurelle inclusive favorisant le développement durable et la réduction de la pauvreté passe nécessairement par l'adoption de cadres stratégiques globaux qui puissent s'adapter en permanence aux circonstances nouvelles tout en suivant un cap clair sur le long terme. Ces cadres doivent prévoir des solutions novatrices fondées sur les dernières informations disponibles, reposer sur une approche centrée sur l'humain qui ne fasse aucun laissé-pour-compte, contribuer au développement durable et à une transition juste, et viser à transformer et à renforcer les économies et les marchés du travail par la création d'emplois décents. Le besoin de tels cadres s'observe partout, au niveau mondial comme au niveau national, aussi bien dans les économies industrialisées que dans les économies émergentes ou en développement.
2. Dans ce contexte, la troisième discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi qui est inscrite à l'ordre du jour de la 110^e session (2022) de la Conférence internationale du Travail constitue, pour les mandants tripartites de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une occasion de procéder à un examen critique des mesures prises par les États Membres et le Bureau depuis la dernière discussion récurrente tenue sur ce thème en 2014², afin d'en apprécier l'efficacité et d'envisager des solutions pour l'avenir. La discussion doit servir à faire le point sur les progrès réalisés par le Bureau et les États Membres dans la mise en œuvre de cadres globaux pour les politiques de l'emploi qui permettent d'assurer la justice sociale et une mondialisation équitable, dans le droit fil de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable³.
3. La première discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi⁴, qui a eu lieu à la 99^e session (2010) de la Conférence, a ouvert le cycle des discussions sur les objectifs stratégiques de l'OIT, à la suite de l'adoption de la Déclaration de l'Organisation sur la justice sociale pour une mondialisation équitable en 2008. Cette première discussion a été tenue un an après l'adoption du Pacte mondial pour l'emploi⁵ en 2009, dans le sillage de la grande récession, à une époque où la communauté internationale prenait des mesures coordonnées pour empêcher que la crise ne

¹ BIT, *Résolution concernant un appel mondial à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19*, Conférence internationale du Travail, 109^e session, juin 2021, paragr. 3.

² BIT, *Des politiques de l'emploi pour une reprise et un développement durables*, ILC.103/VI, 2014.

³ BIT, *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, 2008.

⁴ BIT, «Discussion sur l'objectif stratégique de l'emploi», Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi, Conférence internationale du Travail, 99^e session, *Compte rendu provisoire*, n° 18, 2010.

⁵ BIT, «Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi», Conférence internationale du Travail, 98^e session, 2009.

s'aggrave et pour soutenir la relance de l'économie et du marché du travail. La deuxième discussion récurrente sur l'emploi ⁶ a eu lieu en 2014 sur fond de ralentissement économique mondial: l'heure était aux mesures d'austérité et de consolidation budgétaire dans de nombreux pays et les entreprises évoluaient dans un environnement incertain, une conjoncture qui était très défavorable aux investissements et aux tentatives de remédier aux aspects structurels et cycliques de la crise de l'emploi.

4. La troisième discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi aura lieu à un moment où la situation sur les marchés du travail est dominée par certains facteurs qui façonnent l'avenir du travail et par les conséquences de la crise du COVID-19, auxquels s'ajoutent des problèmes de longue date tels que l'informalité, la faible productivité, les inégalités et la discrimination au travail, dont certains témoignent de l'échec des tentatives de transformation structurelle. En conséquence, le présent rapport délimite les contours des processus à mettre en œuvre pour permettre la reprise inclusive, durable et résiliente réclamée dans l'Appel à l'action ⁷, ainsi que ceux des processus requis pour aboutir à plus long terme à une transformation structurelle durable qui favorise des économies plus vertes, plus justes, plus inclusives et plus résilientes et qui contribue à une transition réussie et équitable des travailleurs vers un meilleur avenir du travail, conformément à la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail ⁸.
5. Le présent rapport d'information se compose de cinq chapitres. En guise d'état des lieux, le chapitre 1 analyse l'influence des facteurs qui façonnent l'avenir du travail ainsi que les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur les marchés du travail et le cheminement des politiques adoptées en conséquence. Le chapitre 2 expose les grandes notions nécessaires pour comprendre le raisonnement qui conduira à des cadres efficaces pour les politiques de l'emploi. Il présente une «nouvelle génération de politiques de l'emploi», puis explique pourquoi de telles politiques sont essentielles pour une transformation structurelle inclusive, et pourquoi l'égalité et l'inclusion sont incontournables pour atteindre l'objectif ultime, à savoir réduire la pauvreté et établir des sociétés inclusives et centrées sur l'humain. Ce chapitre analyse plusieurs domaines d'action et donne des exemples de succès remportés. Le chapitre 3 passe en revue les progrès accomplis depuis la deuxième discussion récurrente et avance quelques pistes à suivre pour améliorer encore l'efficacité des services fournis par l'OIT en ce qui concerne les cadres globaux pour les politiques de l'emploi. Le chapitre 4 fait la synthèse des conclusions formulées dans le rapport.

⁶ BIT, «Discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi», Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi, Conférence internationale du Travail, 103^e session, *Compte rendu provisoire*, n° 12(Rev.), 2014.

⁷ BIT, Résolution concernant un appel mondial à l'action.

⁸ BIT, *Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail*, 2019.

► Chapitre 1

Tendances du marché du travail et évolution des politiques de l'emploi: état des lieux

1.1. Tendances du marché du travail ⁹

1.1.1. Conséquences de la crise

6. La pandémie a continué de prendre en étau l'économie mondiale en 2021, pour la deuxième année consécutive, et d'engendrer de graves perturbations dans une grande partie du monde. Chaque nouvelle vague entraîne des reculs et freine la reprise, qui obéit à des schémas distincts selon les secteurs et les pays. Les progrès accomplis en matière de travail décent avant la pandémie ont été pour la plupart réduits à néant. Dans beaucoup de pays, les lacunes préexistantes du marché du travail compromettent les chances d'une reprise rapide et durable.
7. Les pertes d'emplois et la réduction des heures de travail ont fait fondre les revenus. L'absence de systèmes de protection sociale adéquats dans de nombreux pays n'a fait qu'aggraver les difficultés financières des ménages déjà économiquement vulnérables, avec des effets en cascade sur la santé et la nutrition ¹⁰. Cette situation a encore contribué à creuser les inégalités, tant au sein des pays qu'entre les pays et les régions ¹¹. Qui plus est, la pandémie a fait basculer des millions d'enfants et d'adultes dans la pauvreté, les dernières estimations faisant état de 77 millions d'enfants et d'adultes qui auraient sombré à leur tour dans l'extrême pauvreté en 2020 (et vivraient avec moins de 1,90 dollar des États-Unis d'Amérique (dollar É.-U.) par jour à parité de pouvoir d'achat). En outre, le nombre de travailleurs extrêmement pauvres – des travailleurs qui ne gagnent pas suffisamment leur vie pour se maintenir, eux et leur famille, au-dessus du seuil de pauvreté – a progressé de 8 millions ¹². Près de 12 pour cent de la population mondiale (928 millions de personnes) étaient en situation d'insécurité alimentaire grave en 2020 ¹³.
8. Dans l'ensemble, les indicateurs clés du marché du travail n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant-pandémie, toutes régions confondues (figure 1). Les pays d'Europe et de la région Asie-Pacifique sont ceux qui devraient s'en rapprocher le plus, tandis que les prévisions restent sombres pour l'Asie du Sud-Est et la région Amérique latine et Caraïbes.

⁹ Cette partie consacrée aux tendances est basée sur les dernières publications et les publications précédentes des sources suivantes: BIT, «*Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail. Huitième édition*», octobre 2021; BIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022 (un résumé analytique existe en français: *Emploi et questions sociales dans le monde: Tendances 2022*).

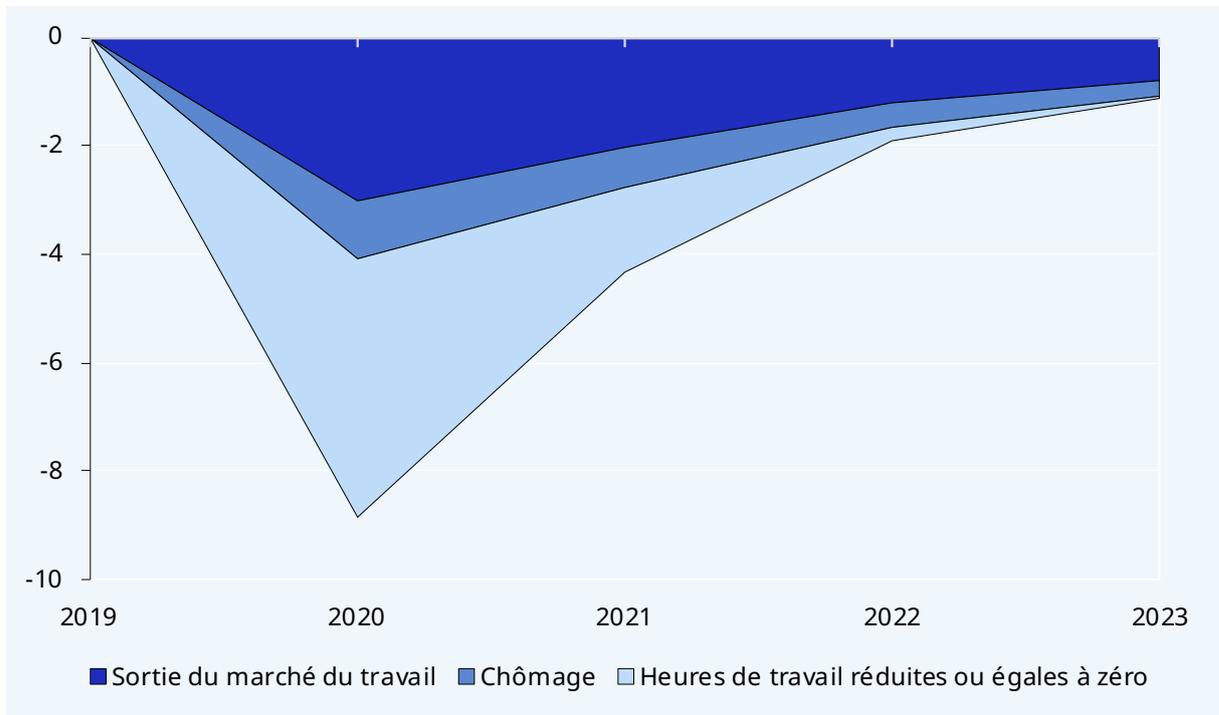
¹⁰ BIT, *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future*, 2021 (un résumé analytique existe en français: *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022: La protection sociale à la croisée des chemins: bâtir un avenir meilleur*).

¹¹ Tel est le constat que la Banque mondiale a aussi clairement établi dans son dernier rapport sur les perspectives économiques mondiales. Voir Banque mondiale, *Global Economic Prospects, January 2022*, 2022.

¹² BIT, *World Employment and Social Outlook*, 2022

¹³ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Fonds international de développement agricole, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Programme alimentaire mondial et Organisation mondiale de la santé (OMS), *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde: Transformer les systèmes alimentaires pour que la sécurité alimentaire, une meilleure nutrition et une alimentation saine et abordable soient une réalité pour tous*, 2021.

► Figure 1. Décomposition du déficit en heures travaillées



Source: BIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022.

9. Un retour aux niveaux d'avant-pandémie reste difficilement envisageable à brève échéance dans de nombreuses régions du monde. L'OIT escompte, d'après les dernières prévisions économiques, que le nombre total d'heures travaillées au niveau mondial restera, en 2022, inférieur de près de 2 pour cent à son niveau d'avant-pandémie, après ajustement en fonction de la croissance démographique. Cela représente un déficit de 52 millions d'emplois équivalents plein temps (sur la base d'une semaine de travail de quarante-huit heures). Le chômage devrait toucher 207 millions de personnes à travers le monde en 2022, soit environ 21 millions de plus qu'en 2019.
10. La relance du marché du travail évolue différemment selon les secteurs, les pays et les régions. Depuis les tout premiers signes de reprise, la croissance tendancielle de l'emploi dans les pays à revenu faible ou intermédiaire est restée nettement en deçà de celle des pays à revenu élevé, ce qui s'explique en grande partie par des taux de vaccination plus faibles et une marge de manœuvre budgétaire plus limitée dans le premier groupe de pays¹⁴. Les répercussions de la crise ont été particulièrement graves et la reprise particulièrement lente dans les pays où les inégalités sont plus marquées, les travailleurs moins protégés, le taux d'informalité plus élevé et les systèmes de protection sociale plus fragiles. Ces faiblesses et inégalités structurelles sous-jacentes amplifient et prolongent les effets négatifs de la pandémie. De ce fait, les mesures d'aide susceptibles d'être prises ont moins de chances de profiter à celles et ceux qui en ont besoin et les inégalités risquent de s'aggraver encore au sein des pays.
11. Dans de nombreux pays en développement, l'une de ces faiblesses structurelles tient à la large place de l'informalité (c'est-à-dire des travailleurs et entreprises informels relevant de l'économie informelle ou de l'économie formelle), qui réduit l'efficacité de certains moyens d'action. En outre,

¹⁴ BIT, «Observatoire de l'OIT. Huitième édition».

compte tenu de l'insuffisance des fonds disponibles pour soutenir les petites et moyennes entreprises (PME), seul un tout petit nombre d'entreprises a bénéficié d'un soutien dans la majorité des pays en développement. À cela s'ajoute le fait que les petites entreprises ont enregistré davantage de pertes en matière d'emploi, de productivité et d'heures de travail que les plus grandes entreprises, et ce qu'elles relèvent de l'économie formelle ou de l'économie informelle.

12. La reprise économique asymétrique qui s'est amorcée à l'échelle mondiale commence à avoir des répercussions durables, comme la persistance de l'incertitude, de l'instabilité et de goulots d'étranglement dans le processus de production, qui font grimper les prix. Les perturbations prolongées de l'offre et de la demande de main-d'œuvre ont sensiblement déstabilisé les chaînes d'approvisionnement mondiales. D'autres facteurs, tels que l'évolution de la demande sur le marché, le recours accru aux services en ligne, la flambée des coûts de transaction et les changements induits par la pandémie dans l'offre de main-d'œuvre, ont créé des goulots d'étranglement dans de nombreux secteurs. Étant donné que les prix des produits et des biens de première nécessité ne cessent d'augmenter et que l'inflation devient la nouvelle réalité au niveau mondial, alors que la croissance économique et les marchés du travail demeurent fragiles, le coût de la crise s'alourdit encore, sous l'effet conjugué de la forte chute du revenu réel disponible des ménages et des pertes d'emplois.
13. Partant, la crise a exacerbé les injustices et fragilités persistantes d'ordre politique et social. Dans de nombreux contextes, elle accentue les discriminations, réelles ou perçues, ainsi que les griefs de la population, sapant la confiance et la cohésion sociale entre les individus et les communautés. Cette situation a fait naître à son tour de nouveaux griefs et a alimenté les dynamiques de conflits préexistantes au sein de la société, de sorte que la crise prend une tournure de plus en plus multidimensionnelle qui menace de porter atteinte à la cohésion sociale, à la paix et à la stabilité de manière plus générale. L'incapacité réelle ou perçue des gouvernements à répondre à la crise de manière adéquate et équitable a encore érodé la confiance dans les pouvoirs publics. Dans les contextes déjà en proie à des conflits, la crise actuelle a fréquemment ajouté à l'instabilité et accru le risque de violence. Un corolaire en est souvent une moindre efficacité des mesures visant à endiguer le virus, ce qui peut engendrer un cercle vicieux par l'effet duquel la maladie et les conflits se renforcent mutuellement ¹⁵.

1.1.2. Groupes défavorisés

14. La pandémie de COVID-19 a été particulièrement lourde de conséquences pour la quasi-totalité des groupes qui étaient déjà défavorisés ou vulnérables avant la crise. Outre ceux qui sont étudiés en détail ci-après, ces groupes comprennent les personnes en situation de handicap et les personnes de race ou d'origine ethnique différente, et bien d'autres encore. Une analyse distincte de chacun de ces groupes irait au-delà de l'objet du présent rapport, mais tous ces groupes méritent une attention particulière dans les stratégies de relance et doivent être pleinement soutenus si l'on veut éviter que les écarts existants ne se creusent et qu'ils ne soient davantage laissés de côté. Cela vaut spécialement pour les personnes victimes de discrimination intersectionnelle ou fondée sur des motifs multiples, auquel cas la discrimination est aggravée par l'appartenance de l'individu à plusieurs groupes défavorisés.

¹⁵ BIT, Interpeace, Bureau d'appui à la consolidation de la paix et OMS, *De la crise à l'opportunité d'une paix durable: Une perspective commune pour répondre aux défis en matière de santé, d'emploi, et de consolidation de la paix en période de COVID-19*, 2020.

Les jeunes

15. La pandémie de COVID-19 et ses conséquences économiques se sont fait terriblement sentir sur l'éducation des jeunes ainsi que sur leur formation, leurs perspectives d'emploi et leurs transitions sur le marché du travail.
16. La fermeture prolongée d'écoles, de collèges et d'autres établissements d'enseignement dans de nombreux pays a considérablement fragilisé les acquis scolaires, ce qui aura des effets en cascade à long terme sur l'emploi des jeunes et la poursuite de leurs études.
17. Alors qu'ils représentaient environ 13 pour cent de l'emploi total en 2019, les jeunes constituaient près d'un tiers des victimes de la contraction de l'emploi en 2020. La situation varie considérablement d'un pays à l'autre, mais les jeunes femmes ont été touchées de manière disproportionnée dans la grande majorité des cas. Dans les pays à revenu élevé, le taux d'activité des jeunes, hommes et femmes confondus, a été divisé par plus de cinq par rapport à celui des adultes¹⁶. Dans les pays à revenu intermédiaire, les pertes d'emplois ont été deux fois plus importantes chez les jeunes que chez les adultes.
18. Les effets particulièrement ravageurs de la pandémie sur les jeunes sont en partie liés au fait que certains des secteurs les plus durement éprouvés, tels que celui du tourisme, emploient une part importante de jeunes, et notamment de jeunes femmes. Avant la crise, par exemple, les jeunes constituaient environ 30 pour cent de la main-d'œuvre du secteur du tourisme au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, soit plus du double de la part qu'ils représentent dans l'ensemble de l'économie¹⁷.
19. Il est important de souligner que si les jeunes ont été durement touchés, c'est en partie parce qu'ils ont nettement moins bénéficié des mesures budgétaires mises en place pour atténuer les effets des pertes d'emplois et de revenus sur les travailleurs (tableau 1)¹⁸.

► **Tableau 1. Évolution des pertes en «revenus du travail après soutien» selon les caractéristiques des travailleurs, dans un échantillon de pays, deuxième trimestre 2020**

	Pérou	Brésil	Viet Nam	Italie	Royaume-Uni	États-Unis
Ensemble des travailleurs	-56,2	-21,3	-6,9	-4,0	-2,9	-9,3
Jeunes	-73,5	-30,1	-25,1	-11,6	-18,9	-11,0
Indépendants	-70,3	-24,9	-9,6	-21,1	n.d.	n.d.
Salariés	-48,9	-19,9	-5,4	-3,7	n.d.	n.d.
Hommes	-55,3	-20,8	-6,5	-3,8	-5,1	-8,8
Femmes	-57,9	-22,2	-7,5	-4,3	0,3	-10,0
Faible niveau de compétences	-61,7	-28,4	-6,7	-7,3	n.d.	n.d.

¹⁶ BIT, *An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis*, Statistical Brief, 2021; BIT, base de données ILOSTAT, 2022.

¹⁷ World Travel & Tourism Council, *Global Economic Impact & Trends 2021: Travel & Tourism Economic Impact 2021*, 2021.

¹⁸ Niall O'Higgins, Sher Verick et Adam Elsheikhi, «On the Nature of the Impact of the COVID-19 Pandemic on Youth Labour Markets: A Cross-Country Analysis», paper, 2021.

	Pérou	Brésil	Viet Nam	Italie	Royaume-Uni	États-Unis
Niveau de compétences intermédiaire	-61,6	-24,2	-8,3	-7,1	n.d.	n.d.
Niveau de compétences élevé	-48,5	-17,9	-3,2	-0,1	n.d.	n.d.

n.d. = données non disponibles.

Note: Évolution du pourcentage entre les premier et deuxième trimestres 2020 (sauf pour l'Italie et le Viet Nam où le deuxième trimestre 2019 sert d'élément de comparaison en raison des effets majeurs du COVID-19 dans ces pays au cours du premier trimestre 2020 et de la saisonnalité des données du Viet Nam). Pour le Royaume-Uni et les États-Unis, nous n'utilisons que les «revenus du travail après soutien» des salariés en raison de contraintes liées aux données (les salariés constituent la majorité de la main-d'œuvre); dans les autres cas, le «revenu du travail après soutien» englobe la rémunération des salariés et le revenu des travailleurs indépendants. Le deuxième trimestre 2020 est considéré comme la période la plus propice pour analyser les effets de la crise du COVID-19 car il s'agit de la période où l'impact économique est le plus fort dans les pays de l'échantillon.

Source: Les calculs des auteurs sont basés sur les microdonnées harmonisées du BIT.

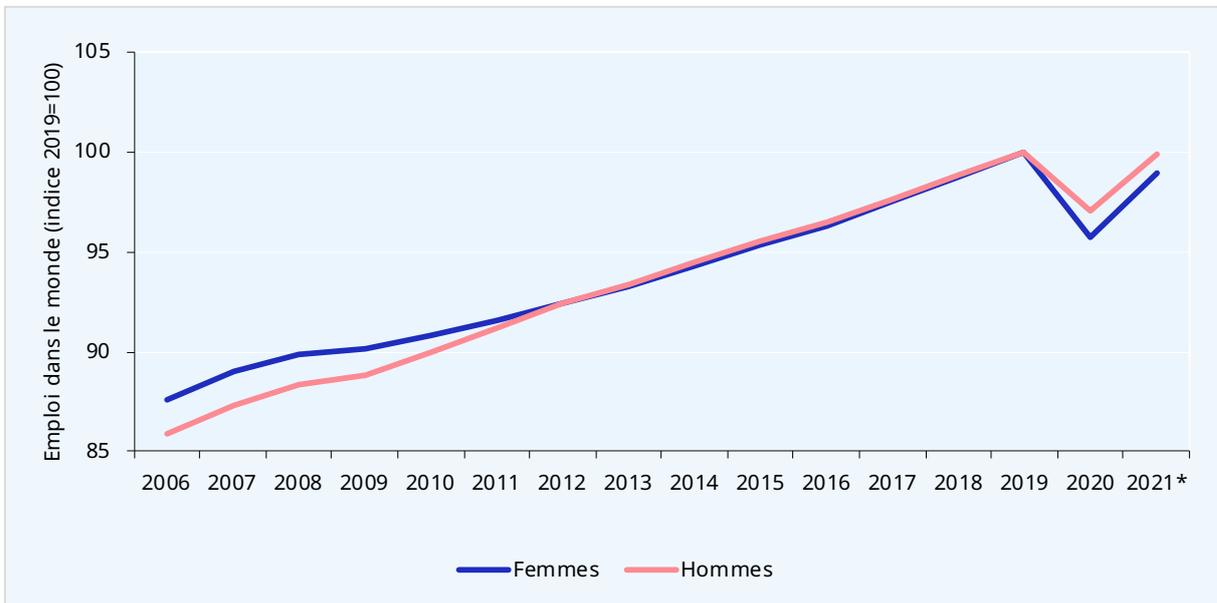
20. La disparition de possibilités d'emploi pour les jeunes s'est traduite par un retrait massif de ces derniers du marché du travail. Il est fort à craindre que ce retrait à court terme ne se transforme en exclusion prolongée.
21. La pandémie a accentué les tendances préexistantes en faveur de l'emploi en ligne et à court terme, qui étaient déjà relativement prédominantes chez les jeunes. Si ce type de travail offre incontestablement certaines perspectives aux jeunes, il pose aussi de nombreux obstacles à leur intégration durable dans un emploi décent. Les emplois en ligne et à court terme ne comprennent souvent aucune protection sociale, ce qui a également des effets à long terme pour les jeunes ¹⁹.

Les femmes

22. Avant la crise, les femmes ne bénéficiaient déjà pas d'un traitement égal sur le marché du travail: de lents progrès étaient réalisés pour combler les disparités entre hommes et femmes sur le plan de la rémunération et de l'éducation, surmonter les discriminations et améliorer l'offre globale de possibilités de travail décent pour les femmes. Or la crise a frappé plus sévèrement la population féminine que les autres groupes ²⁰. En 2020, les pertes d'emplois ont été plus importantes pour les femmes, à hauteur de 4,2 pour cent contre 3,0 pour cent pour les hommes. Ces chiffres contrastent avec ceux de la crise financière mondiale de 2008-09, durant laquelle les hommes avaient été plus durement éprouvés que les femmes. Les projections montrent que la reprise de l'emploi devrait se poursuivre en 2022, aussi bien pour les hommes que pour les femmes, quoique à un rythme moins rapide pour ces dernières. On estime qu'en 2021 le nombre total d'emplois pour les femmes était inférieur de 13 millions à celui de 2019 (figure 2).

¹⁹ BIT, *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs*, 2020 (un résumé analytique existe en français: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2020: La technologie et l'avenir des emplois*); BIT, *Emploi et questions sociales dans le monde: Le rôle des plateformes numériques dans la transformation du monde du travail*, 2021.

²⁰ BIT, *An Uneven and Gender-Unequal COVID-19 Recovery: Update on Gender and Employment Trends 2021*, Policy Brief, 2021.

► **Figure 2. Évolution de l'emploi dans le monde selon le genre, 2006-2021 ***

Note:* Projection du BIT pour 2021. Voir annexe méthodologique dans: BIT, *Bâtir un avenir plus équitable: les droits des femmes au travail et en milieu de travail au cœur de la reprise post-COVID*, Note de synthèse, 2021.

- 23.** Les écarts observés entre hommes et femmes tiennent à la ségrégation fondée sur le genre qui existe dans tous les secteurs et au fait que les femmes sont employées dans certains des secteurs les plus durement touchés. Par le passé, la ségrégation sectorielle avait protégé les femmes des effets les plus dévastateurs sur l'emploi puisque des secteurs comme l'industrie manufacturière et la construction, majoritairement masculins, avaient tendance à se contracter en premier. À l'inverse, dans le cadre de la crise actuelle, les secteurs les plus mis à mal sont ceux qui emploient majoritairement des femmes, par exemple l'hôtellerie et la restauration, le travail domestique et certains secteurs manufacturiers à forte intensité de main-d'œuvre, comme celui de la confection de vêtements. En outre, de nombreux systèmes agroalimentaires et économies rurales reposent essentiellement sur les femmes (encadré 1). On estime que, début 2020, environ 40 pour cent de l'ensemble des travailleuses étaient employées dans les secteurs présentant le plus haut risque de perte d'emplois du fait de la crise²¹. Cette proportion atteint près de la moitié de l'ensemble des travailleuses (49,1 pour cent) si l'on inclut certains secteurs présentant un niveau de risque modéré à élevé²². À titre de comparaison, les chiffres pour les hommes sont respectivement de 36,6 et 40,4 pour cent, ce qui représente un décalage de 3 à 9 points de pourcentage.

► **Encadré 1. Les femmes dans les systèmes agroalimentaires et les économies rurales**

Les femmes jouent un rôle essentiel dans de nombreux systèmes agroalimentaires et économies rurales. Elles forment environ 41 pour cent de la main-d'œuvre agricole au niveau mondial et travaillent comme agricultrices, salariées et entrepreneuses. Or les effets de la pandémie n'ont fait que creuser les inégalités de genre qui prévalaient déjà dans les zones rurales, où les femmes se concentrent souvent dans des emplois peu qualifiés, à faible productivité et faiblement rémunérés qui offrent de mauvaises conditions

²¹ Il s'agit des «secteurs à haut risque», à savoir l'hôtellerie et la restauration, le commerce de gros et de détail, l'immobilier, les activités commerciales et administratives, ainsi que l'industrie manufacturière.

²² Les «secteurs présentant un niveau de risque modéré à élevé» sont les suivants: arts, spectacles et loisirs; travail domestique et autres services.

de travail et un accès limité à la protection sociale. Sachant que de nombreuses femmes en milieu rural ne bénéficient d'aucune assurance-maladie ni d'aucune protection de leurs revenus, la crise du COVID-19 les a rendues encore plus vulnérables. Ces femmes assument une part disproportionnée des activités de soin non rémunérées et des tâches domestiques qui, dans les ménages pauvres des pays en développement, consistent souvent non seulement à s'occuper des membres de la famille dans le besoin, mais aussi à aller chercher du bois et de l'eau. Cette charge s'est considérablement alourdie pendant la crise du COVID-19.

24. Le plus lourd tribut payé par les femmes tient également à ce que celles-ci n'ont pas le même accès à la protection de leurs conditions de travail et à la protection sociale et qu'elles doivent assumer des responsabilités familiales plus lourdes.
25. Par ailleurs, comme ce fut le cas lors des crises précédentes, les femmes, qui occupent plus souvent des emplois informels, notamment en milieu rural, risquent davantage que les hommes de perdre leurs sources de revenus, en particulier au sein des pays en développement. Dans les secteurs les plus durement touchés, l'écart entre travailleurs et travailleuses informels était plus grand encore que celui observé dans l'économie formelle, puisque 40 pour cent des femmes travaillaient de manière informelle dans ces secteurs au début de la crise, contre 32 pour cent des hommes ²³.

Travailleurs et entreprises informels

26. En 2020, plus de 2 milliards de travailleurs – soit 62 pour cent de toute la population active mondiale – tiraient leurs moyens de subsistance de l'économie informelle. L'emploi informel représente 90 pour cent de l'emploi total dans les pays à faible revenu, 67 pour cent dans les pays à revenu intermédiaire et 18 pour cent dans les pays à revenu élevé. La tendance est la même pour les entreprises informelles (80 pour cent des entreprises dans le monde): il s'agit principalement de petites unités non enregistrées qui emploient souvent moins de dix travailleurs non déclarés et peu qualifiés, y compris des travailleurs familiaux non rémunérés, généralement des femmes, qui travaillent dans des conditions précaires. Les travailleurs et les entreprises informels sont particulièrement vulnérables en cas de choc économique et ont rarement accès aux programmes d'aide financière mis en place en réponse à la crise du COVID-19.
27. Lors des crises résultant de chocs économiques/financiers, l'économie informelle, en raison de ses faibles coûts d'entrée, absorbe souvent les travailleurs qui ont perdu leur emploi dans l'économie formelle et ne bénéficient d'aucune protection sociale ²⁴. Dans le cas des ménages, les pertes d'emplois peuvent entraîner une augmentation de l'offre de main-d'œuvre informelle féminine à la suite du licenciement d'un conjoint. Durant la crise financière asiatique de 1997, par exemple, l'emploi dans l'économie informelle a progressé en Indonésie, en tant que mécanisme de survie pour les ménages ²⁵.
28. A contrario, au début de la crise du COVID-19, l'emploi informel a subi le contrecoup des confinements et autres mesures d'endiguement, qui ont empêché les entreprises et les

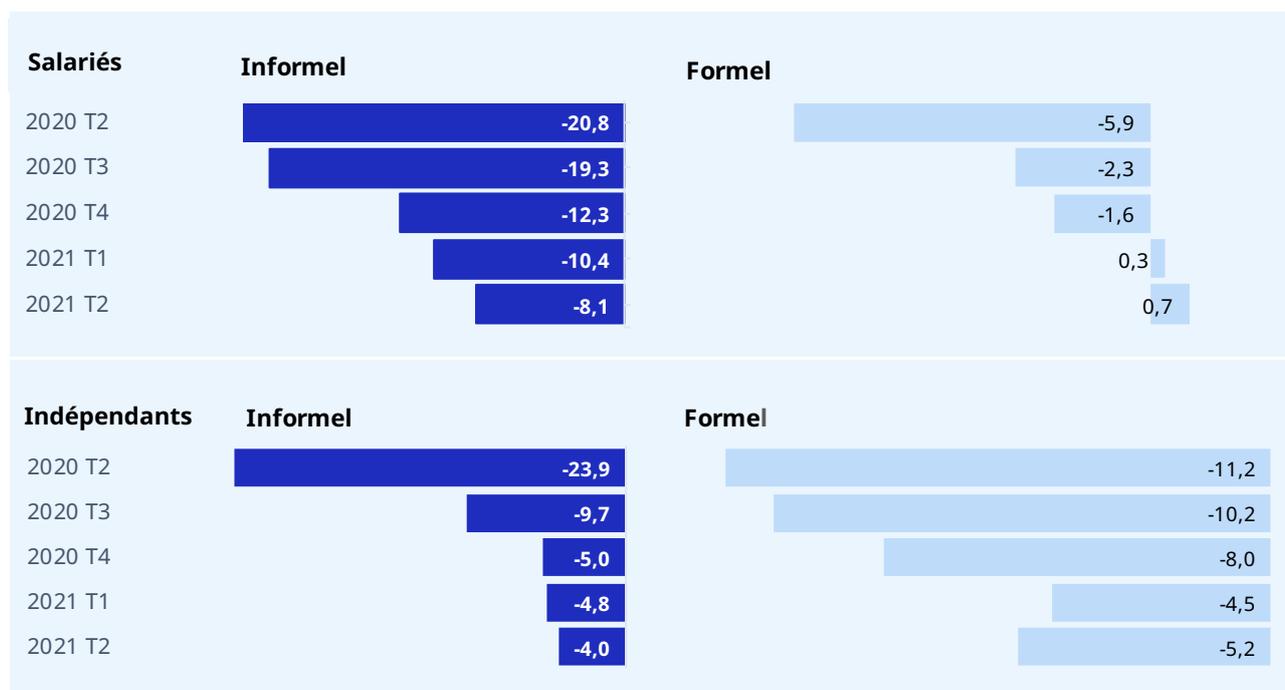
²³ BIT, «Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail. Troisième édition», avril 2020.

²⁴ Voir par exemple, au sujet de l'informalité, Johannes P. Jütting et Juan R. de Laiglesia, «Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries», Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2009.

²⁵ Makiko Matsumoto et Sher Verick, *Employment Trends in Indonesia over 1996–2009: Casualization of the Labour Market during an Era of Crises, Reforms and Recovery*, Employment Working Paper No. 99, BIT, 2010.

travailleurs informels d'exercer une activité économique ²⁶. L'OIT estime que, en avril 2020, près de 1,6 milliard de travailleurs de l'économie informelle avaient été fortement touchés par la pandémie de COVID-19, laquelle avait entraîné une baisse d'environ 60 pour cent de leurs revenus. En outre, l'une des principales raisons de la révision à la hausse des pertes en heures travaillées en 2020 et des pertes plus élevées dans les pays en développement tient à la place plus importante qu'occupe l'emploi informel dans ces économies ²⁷. Il ressort de l'analyse des données concernant 11 pays que les salariés en situation informelle risquaient en moyenne trois fois plus de perdre leur emploi que ceux de l'économie formelle pendant la crise du COVID-19 (figure 3) ²⁸. Certaines informations émanant de pays en développement montrent également que l'emploi informel a contribué de manière disproportionnée à la reprise de l'emploi lorsque les mesures de fermeture des lieux de travail et de confinement total ont été assouplies, l'augmentation de la pauvreté poussant les gens à accepter n'importe quel travail disponible pour survivre ²⁹.

► **Figure 3. Évolution de l'emploi selon le caractère formel ou informel et le statut, par rapport au même trimestre en 2019, du deuxième trimestre de 2020 au deuxième trimestre de 2021 (pourcentages)**



Note: Les chiffres indiquent le taux d'emploi moyen par rapport au même trimestre de 2019 pour un échantillon de dix pays, sur la base des données disponibles pour toutes les périodes couvertes.

Source: BIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022.

Travailleurs peu qualifiés

29. Alors qu'ils pâtissaient déjà avant la crise de piètres perspectives d'emploi, d'une faible rémunération et de mauvaises conditions de travail, les travailleurs peu qualifiés ont été frappés

²⁶ BIT, *Impact des mesures de confinement sur l'économie informelle*, Note de synthèse de l'OIT, 2020.

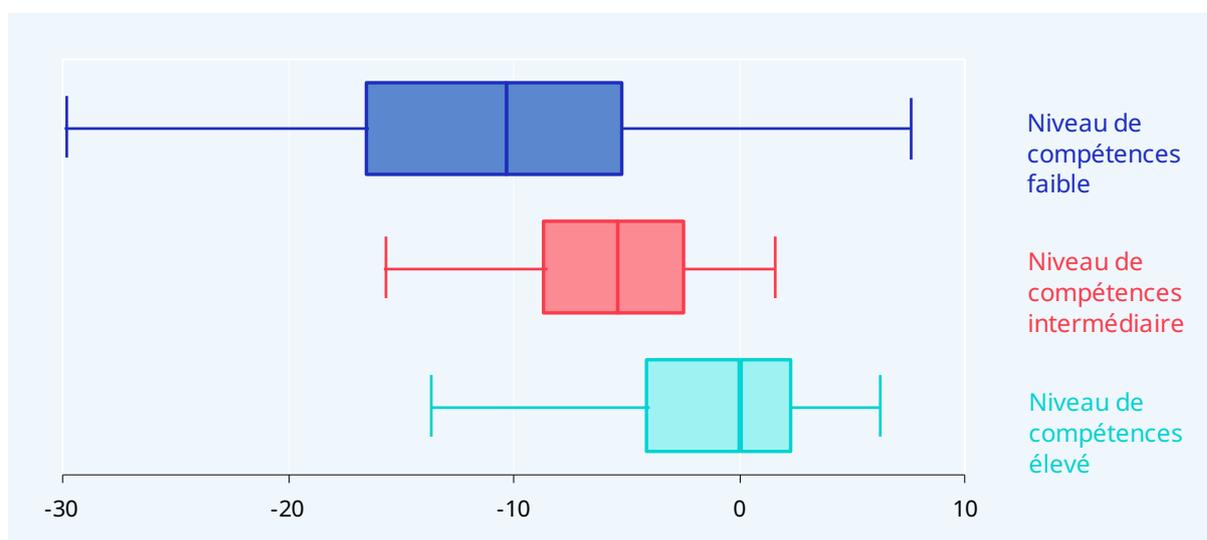
²⁷ BIT, «Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail. Sixième édition», septembre 2020.

²⁸ BIT, *World Employment and Social Outlook*, 2022.

²⁹ BIT, *Employment and Informality in Latin America and the Caribbean: An Insufficient and Unequal Recovery*, Technical Note, Labour Overview Series, 2021.

de plein fouet par la pandémie. En outre, tandis que toutes les autres catégories de main-d'œuvre ont bénéficié de la reprise de la croissance de l'emploi au troisième trimestre de 2020, les travailleurs peu qualifiés ont continué de subir des pertes d'emplois dans la plupart des pays³⁰. En particulier, les ouvriers peu qualifiés dont l'activité exige une proximité physique ont été plus lourdement touchés que les travailleurs non manuels, qui ont souvent été en mesure de passer au télétravail. Des périodes prolongées d'inactivité et de chômage peuvent couper les individus du monde du travail et se révéler préjudiciables sur le long terme, en entraînant par exemple une dépréciation des compétences, un amenuisement pour l'entreprise des perspectives de réaliser des gains de productivité à longue échéance et une croissance économique potentielle plus faible (figure 4).

► **Figure 4. Évolution de l'emploi au niveau national par niveau de compétences au deuxième trimestre de 2020, en glissement annuel (pourcentage)**



Niveau de compétences faible = professions élémentaires; niveau de compétences intermédiaire = employés de type administratif, agriculteurs et ouvriers qualifiés dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche, personnel des services directs aux particuliers, commerçants et vendeurs, métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat, conducteurs d'installations et de machines, et ouvriers d'assemblage; niveau de compétences élevé = directeurs, cadres de direction et gérants, professions intellectuelles et scientifiques, professions intermédiaires. Le niveau de qualification est basé sur la Classification internationale type des professions (CITP-08), voir ILOSTAT pour des informations complémentaires (en anglais).

Note: L'échantillon est constitué de 50 pays et territoires à revenu élevé ou intermédiaire ayant des statistiques sur l'emploi pour le deuxième trimestre 2020, ventilées par profession. Le graphique se lit de la manière suivante: a) la ligne verticale au milieu de l'encadré représente la valeur médiane (50^e centile); b) la partie gauche de l'encadré représente le 25^e centile; c) la partie droite de l'encadré représente le 75^e centile; d) les lignes adjacentes à gauche et à droite de l'encadré représentent les valeurs les plus faibles et les plus hautes, respectivement.

Source: Base de données ILOSTAT, consultée le 12 janvier 2021.

30. Les travailleurs ayant un niveau de compétences faible ou intermédiaire ont, par comparaison, essuyé les plus lourdes pertes de revenus du travail après soutien³¹.

Secteurs durement touchés

31. La crise du COVID-19 a également débouché sur des situations disparates, certains secteurs ayant été durement touchés tandis que d'autres ont continué de se développer pendant la crise. Une

³⁰ BIT, «Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail. Septième édition», janvier 2021.

³¹ BIT, «Observatoire de l'OIT. Septième édition».

analyse de l'OIT ³² a mis en évidence un fort contraste entre les pertes massives d'emplois subies par les secteurs les plus éprouvés (par exemple ceux de l'hébergement et de la restauration, des arts et spectacles, du commerce de détail et de la construction) et la croissance de l'emploi survenue dans plusieurs secteurs concernant des services hautement qualifiés (par exemple l'information et la communication, ainsi que la finance et les assurances). On observe également des variations considérables entre les pays en ce qui concerne l'ampleur des incidences de la crise sur l'emploi dans les secteurs les plus touchés. Par exemple, en raison des lourdes conséquences des mesures de confinement sur les secteurs des services, la plus forte baisse sectorielle de l'emploi mondial en 2020 (-9,4 pour cent) a été enregistrée dans les activités d'hébergement et de restauration, tandis que les activités financières et d'assurance ont enregistré une croissance positive (1,5 pour cent). Le nombre d'emplois a également augmenté dans les industries extractives et les services publics, notamment au troisième trimestre 2021.

1.1.3. Distorsions entre compétences et formation

32. Avant la pandémie, le manque de compétences mettait déjà un frein à une transformation structurelle inclusive et à l'emploi décent. À l'échelon mondial, plus de la moitié des enfants et des adolescents n'avaient pas atteint le niveau de compétence minimal à l'âge de 10 ans ³³. Environ un jeune sur cinq (homme ou femme, de 15 à 24 ans) était sans emploi et ne suivait ni études ni formation (NEET) ^{34,35}. Le taux d'inadéquation entre la formation et les besoins du marché s'échelonnait entre un peu moins de 40 pour cent dans la zone Europe-Asie centrale et plus de 60 pour cent dans les États arabes (figure 5). De fait, l'efficacité globale des systèmes d'éducation et de développement des compétences ³⁶ pour préparer les diplômés au marché du travail reste l'une des principales préoccupations des décideurs, alors que, dans le même temps, la sous-utilisation des compétences est une tendance très répandue.

³² BIT, «Observatoire de l'OIT. Septième édition».

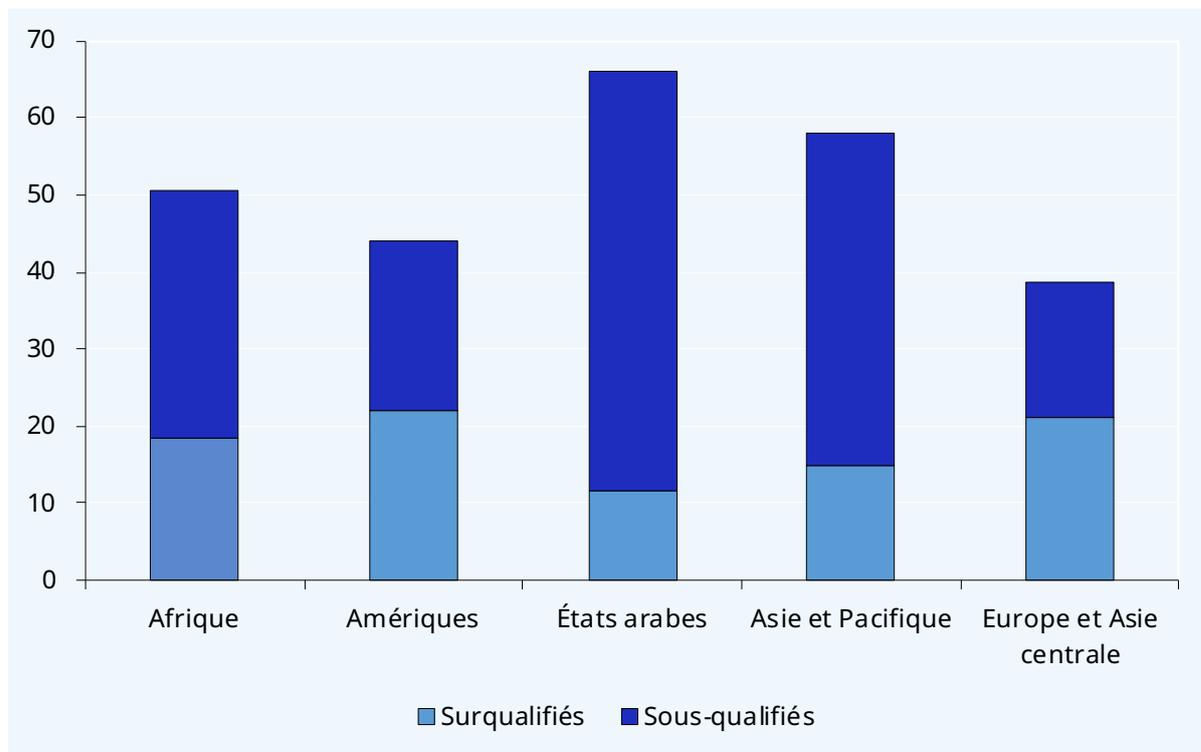
³³ Institut de statistique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *SDG 4 Data Digest 2018: Data to Nurture Learning*, 2018.

³⁴ BIT, *Global Employment Trends for Youth 2020*; BIT, «Description de l'indicateur: Part des jeunes qui n'ont pas d'emploi, d'éducation ou de formation (taux de NEET des jeunes)», base de données ILOSTAT.

³⁵ BIT, *World Employment and Social Outlook*, 2022.

³⁶ BIT, *Guide pour rendre l'EFTP et le développement des compétences inclusifs pour tous*, 2020.

► **Figure 5. Inadéquation entre la formation et les besoins du marché, par région, chiffres de 2020 (pourcentages)**



Source: Moyenne pondérée calculée à partir des données fournies par ILOSTAT en la matière (approche normative) ³⁷.

- 33.** Dans ce contexte déjà difficile, la pandémie a engendré une nouvelle crise de l'apprentissage, perturbé l'enseignement et la formation, entravé les examens et les évaluations et retardé les certifications, avec des effets immédiats et à plus long terme sur la carrière de millions d'apprenants. Parallèlement, la montée de l'inactivité n'a généralement pas été compensée par un retour à l'éducation ³⁸: la part de jeunes sans emploi ne suivant ni études ni formation (taux de NEET) a grimpé dans de nombreux pays et, pour la plupart d'entre eux, n'est pas encore revenue aux niveaux d'avant la crise. En outre, la perte de compétences subie pendant la pandémie nuira probablement longtemps à l'employabilité et aux perspectives de carrière des intéressés. Les personnes occupant un emploi qui offre peu de possibilités de formation en milieu de travail et d'évolution de carrière risquent d'avoir des capacités cognitives moins développées plus tard dans la vie, et des perspectives d'emploi moins nombreuses ³⁹.
- 34.** La crise a certes accéléré la numérisation des systèmes d'apprentissage tout au long de la vie, mais le passage à l'apprentissage en ligne ou à distance est avant tout une mesure d'urgence qui

³⁷ Pays et territoires inclus dans les calculs: Asie et Pacifique (Afghanistan, Inde, Indonésie, République islamique d'Iran, Mongolie, République de Corée, Thaïlande, Viet Nam), Europe et Asie centrale (Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Kosovo, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse, Tchéquie), États arabes (Arabie saoudite, territoire palestinien occupé), Afrique (Afrique du Sud, Botswana, Égypte, Rwanda), Amériques (Argentine, État plurinational de Bolivie, Brésil, Chili, Costa Rica, El Salvador, États-Unis d'Amérique, Mexique, République dominicaine).

³⁸ BIT, *An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis*.

³⁹ BIT, *Emploi et questions sociales dans le monde: Tendances 2021*, 2021.

doit encore se traduire par des initiatives plus durables et cohérentes. De plus, la majorité des enseignants et des formateurs déclarent que leurs étudiants éprouvent d'importantes difficultés d'apprentissage malgré leurs efforts pour se convertir à l'apprentissage à distance ⁴⁰. La crise a également mis en évidence la fracture numérique qui existe entre ceux qui ont pu poursuivre leurs études en ligne et ceux qui n'en ont pas eu la possibilité.

- 35.** La continuité de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP) a été fortement compromise par la fermeture soudaine d'une grande majorité des centres d'EFTP, sous le coup des mesures de confinement national annoncées dans de nombreux pays. Quarante-vingt-dix pour cent des personnes interrogées lors de l'enquête menée en avril 2020 auprès de prestataires d'EFTP, de responsables politiques et de partenaires sociaux ont fait état d'une fermeture temporaire totale des centres d'EFTP dans leur pays par suite de la progression de la pandémie et des mesures de confinement décrétées par les pouvoirs publics. L'interruption de l'apprentissage en situation de travail causée par la fermeture des entreprises a touché entre 95 et 100 pour cent des personnes interrogées dans les différentes régions ⁴¹. Des solutions d'apprentissage à distance ont certes été mises en œuvre dans une certaine mesure, mais elles n'ont pas permis d'atteindre le niveau de qualité des formations en présentiel, l'EFTP reposant essentiellement sur les compétences pratiques ⁴².

1.1.4. Conséquences sur les transitions des travailleurs

- 36.** La pandémie de COVID-19 a eu de graves conséquences pour les transitions sur le marché du travail, encore que la situation varie considérablement d'un pays à l'autre (figure 6) ⁴³. Entre le deuxième trimestre de 2019 et le deuxième trimestre de 2020, des pays d'Amérique latine tels que l'Argentine, le Costa Rica, le Mexique, l'État plurinational de Bolivie et, dans une moindre mesure, le Brésil ont enregistré une nette baisse du taux d'entrée en emploi, couplée à une forte hausse du taux de sortie. Aux États-Unis et en Afrique du Sud, l'effet a été particulièrement fort pour le taux de sortie et particulièrement limité pour le taux d'entrée, ce qui a entraîné une rapide augmentation du chômage pendant les premiers mois de la crise. En Europe, du fait du recours massif aux mécanismes de maintien dans l'emploi, la chute du taux d'entrée a été plus modérée.

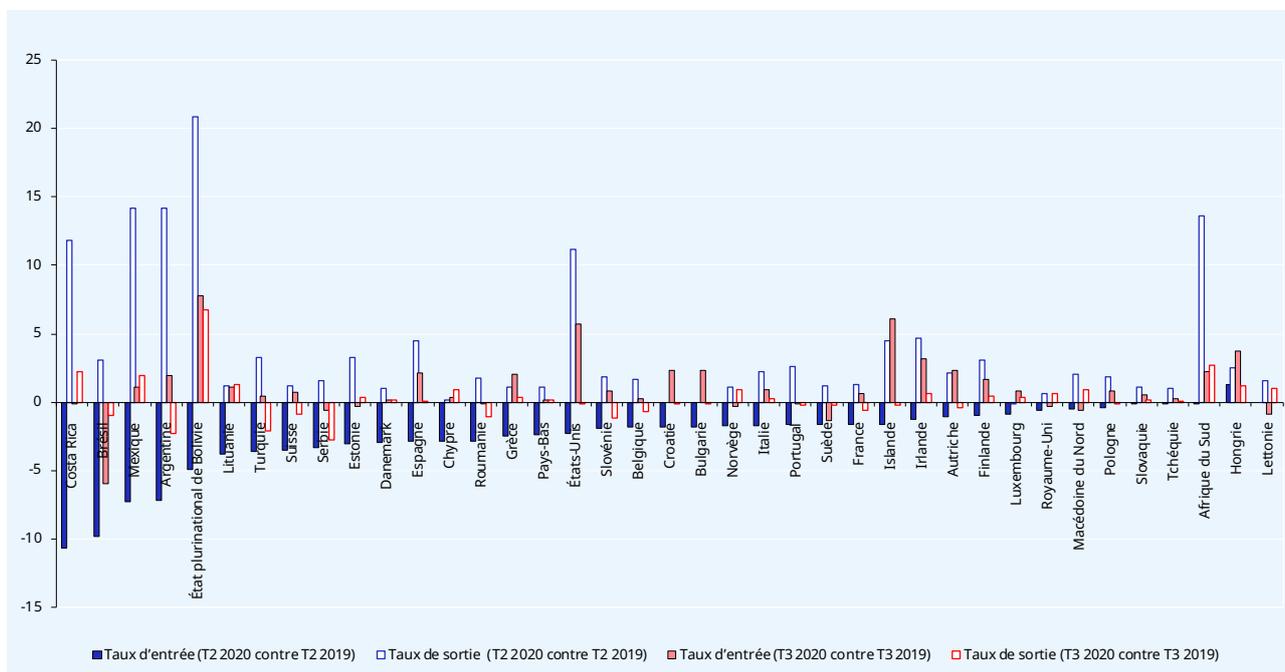
⁴⁰ Forum économique mondial, «Most Teachers Think Remote Learning is a Poor Substitute for the Classroom, Survey Shows», mars 2021.

⁴¹ BIT, *Skilling, Upskilling and Reskilling of Employees, Apprentices & Interns During the COVID-19 Pandemic: Findings from a Global Survey of Enterprises*, 2021.

⁴² Banque mondiale, BIT et UNESCO, *Skills Development in the Time of COVID-19: Taking Stock of the Initial Responses in Technical and Vocational Education and Training*, 2021; BIT, *Digitalisation of TVET and Skills Development: Leveraging Technology to Support Lifelong Learning*, Policy Brief, 2021.

⁴³ Cette analyse couvre 39 pays pour lesquels on dispose de données longitudinales, tirées d'ILOSTAT ou d'Eurostat.

► Figure 6. Évolution (en points) des taux trimestriels d'entrée et de sortie

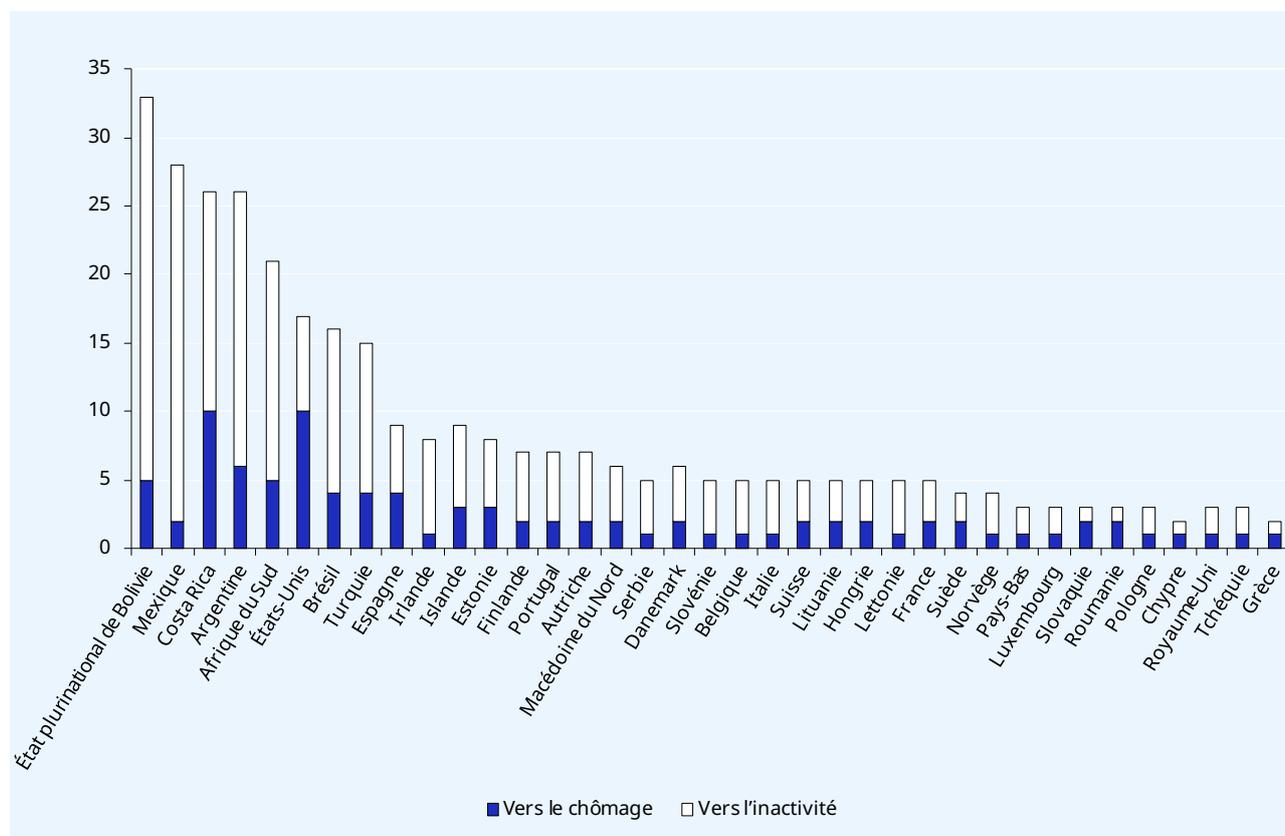


Source: Eurostat et ILOSTAT.

37. Au cours des premiers mois de la crise, la majorité des sorties de l'emploi a donné lieu à de l'inactivité plutôt qu'à du chômage, à quelques exceptions près (figure 7). Cette tendance a persisté, avec des différences entre les pays. Ceux qui disposent de systèmes d'indemnités de chômage ont généralement constaté une plus forte augmentation du chômage que de l'inactivité⁴⁴. Plus les personnes restent longtemps en dehors du marché du travail, plus leur réinsertion devient difficile, notamment parce qu'elles profitent moins des politiques actives du marché du travail.

⁴⁴ Sergei Soares et Janine Marie Berg, *Transitions in the Labour Market under COVID-19: Who Endures, who Doesn't and the Implications for Inequality*, 2021.

► Figure 7. Ventilation des taux trimestriels de sortie de l'emploi, deuxième trimestre de 2020



Source: Eurostat et ILOSTAT.

1.1.5. Défis structurels à long terme

38. Les conséquences de la crise du COVID-19 sont venues s'ajouter à un certain nombre de défis préexistants, dont ceux liés aux mégatendances qui influent sur l'avenir du travail. Comme il a déjà été dit dans les conclusions de la deuxième discussion récurrente tenue en 2014:

[...] des changements structurels à long terme remodelent le monde du travail. Ils incluent notamment la mondialisation et la nouvelle géographie de la croissance, les changements technologiques, le défi d'un développement durable respectueux de l'environnement, l'accroissement des inégalités, le découplage entre la croissance économique et la création d'emplois décents et productifs ainsi que l'inadéquation des compétences toujours plus marquée. Dans le nouveau contexte démographique, les populations de plusieurs pays connaissent un vieillissement rapide, tandis que de nombreux autres pays rencontrent d'importantes difficultés en essayant de bénéficier des avantages potentiels de l'explosion de la population jeune. L'on s'attend à ce que les migrations de main-d'œuvre, déjà importantes, continuent de s'accroître ⁴⁵.

Ces difficultés sont exacerbées par la pandémie, qui a réduit à néant une grande partie des progrès accomplis.

⁴⁵ BIT, «Discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi», Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi, Conférence internationale du Travail, 103^e session, *Compte rendu provisoire*, n° 12(Rev.), 2014.

Changement climatique

- 39.** Le changement climatique est déjà une réalité à l'heure actuelle, et non un lointain problème. Partout dans le monde, les catastrophes naturelles gagnent en fréquence et en gravité, touchant au premier chef les groupes vulnérables. Au cours des deux dernières années, de nombreux États déjà vulnérables à l'égard du changement climatique ont dû faire face simultanément aux effets de catastrophes à répétition et aux difficultés engendrées par la pandémie de COVID-19⁴⁶.
- 40.** Nous prenons de plus en plus conscience du fait que notre avenir dépendra d'une transition juste vers une économie à faible émission de carbone et plus économe en ressources. Nous comprenons également de mieux en mieux que cette nécessaire transition écologique aura de profondes implications pour le marché du travail⁴⁷ puisqu'elle sera à l'origine d'une transformation structurelle et entraînera à la fois des gains et des pertes d'emplois, ainsi que des changements dans la demande de main-d'œuvre, et donc de compétences⁴⁸. En 2019, l'OIT a présenté des estimations de l'incidence que les transitions vers la durabilité énergétique et une économie circulaire auraient sur l'emploi, par secteur et par profession⁴⁹, d'ici à 2030. Dans le scénario de la transition vers la durabilité énergétique, près de 25 millions d'emplois pourraient être créés et près de sept millions pourraient être perdus dans le monde. Parmi les travailleurs qui verront leur emploi détruit, cinq millions pourront intégrer la même profession dans des secteurs en croissance. Mais entre un et deux millions de travailleurs perdront leur emploi et devront se reconvertir dans d'autres professions (figure 8).

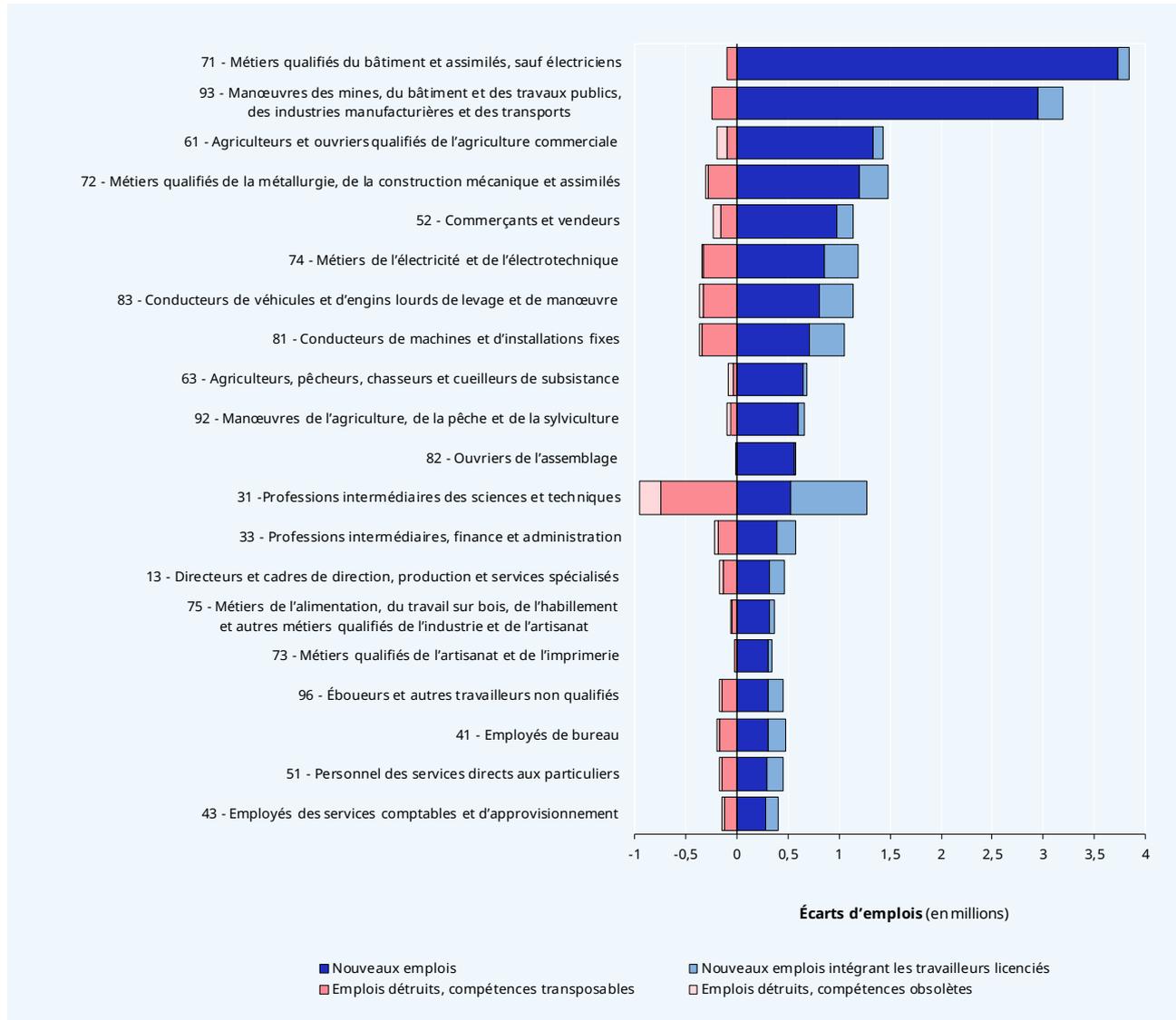
⁴⁶ BIT, *COVID-19 Response and Recovery in Countries Affected by Disasters and Climate Vulnerability: Challenges and Opportunities*, Coordination Support Unit for Peace and Resilience (CSPR), Technical Note, 2020.

⁴⁷ BIT, *Emploi et questions sociales dans le monde 2018: Une économie verte et créatrice d'emplois*, 2018; Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) et OCDE, *Green Skills and Innovation for Inclusive Growth*, 2015.

⁴⁸ BIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

⁴⁹ L'économie «circulaire» est un modèle pour une utilisation et une consommation durables des ressources qui s'écarte du modèle «extraction/fabrication/utilisation/mise au rebut» et privilégie le recyclage, la réparation, la réutilisation, le réusinage et la location des biens, pour une meilleure durabilité; voir BIT, *Emploi et questions sociales dans le monde 2018*.

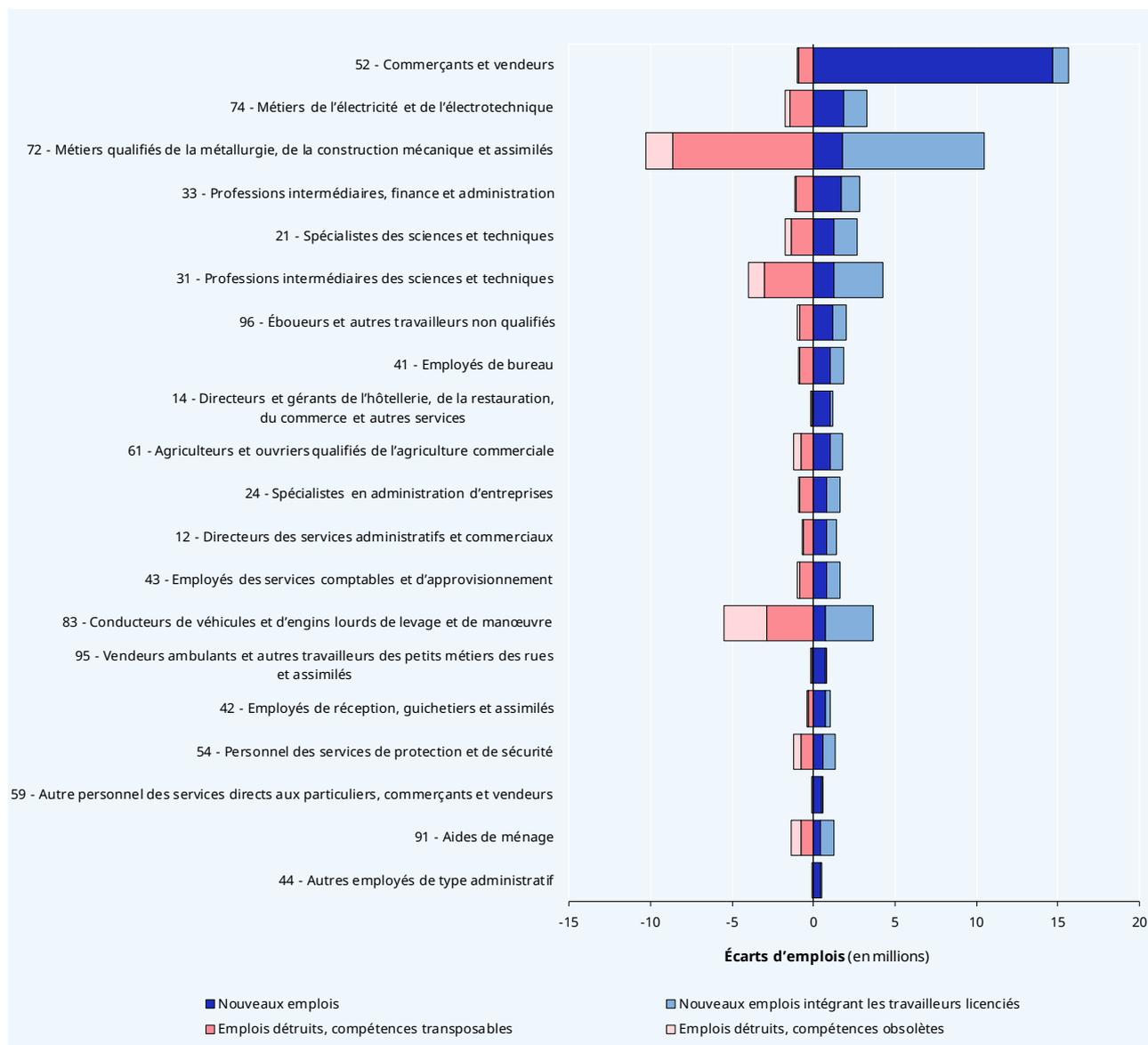
► **Figure 8. Créations et destructions d'emplois dans un scénario de transition énergétique, par profession, d'ici à 2030**



Source: BIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

41. Dans le scénario de l'économie circulaire, près de 78 millions d'emplois pourraient être créés et près de 71 millions détruits. Une grande partie des travailleurs dont l'emploi est menacé – près de 49 millions – pourraient être réaffectés. Mais environ 22 millions d'emplois pourraient être perdus sans que des postes équivalents ne soient vacants ailleurs (figure 9).

► **Figure 9. Créations et destructions d'emplois dans un scénario d'économie circulaire, par profession, d'ici à 2030**



Source: BIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

Nouvelles technologies

42. L'évolution technologique induite par la transformation numérique est une mégatendance globale et durable qui est porteuse à la fois de difficultés et de chances à saisir pour le monde du travail. Elle continue d'avoir une incidence sur les professions et les relations de travail. Bien souvent, les nouvelles technologies telles que l'intelligence artificielle permettent de remplacer la main-d'œuvre par des machines, ce qui peut nuire à l'emploi et aux salaires dans certaines professions et dans certains groupes socio-économiques de travailleurs.
43. Pourtant, des recherches ont montré que la transformation numérique au moyen de l'intelligence artificielle n'est pas seulement destructrice (remplacement d'emplois): elle est aussi transformatrice (création de tâches nouvelles ou modification de tâches existantes). La plupart des professions ne sont donc pas vouées à disparaître complètement, mais devraient continuer à exister sous une forme différente – une tendance déjà clairement visible ces dernières années.

Une approche proactive doit donc être adoptée pour adapter les compétences des travailleurs par des activités de requalification et de perfectionnement, afin de pouvoir tirer profit des possibilités d'emploi offertes par cette évolution.

44. Les plateformes de travail numériques font aujourd'hui partie de notre quotidien. Elles se sont imposées dans de nombreux secteurs de l'économie, depuis les services de taxi, de livraison et de soin jusqu'à la fabrication, la vente au détail ou encore le développement de logiciels. S'il est en augmentation, l'emploi sur ces plateformes reste néanmoins marginal par rapport aux possibilités d'emploi traditionnelles. Toutefois, la pandémie de COVID-19 a accéléré les processus de transformation numérique qui étaient déjà en cours, tant au sein de la société que dans le monde du travail. Les plateformes numériques ont rendu les économies plus résilientes face aux chocs, et elles ont aussi joué un rôle important en permettant d'assurer la continuité des activités et de répondre aux besoins des consommateurs. Les modalités de travail à distance adoptées par de nombreux acteurs ces dernières années ont favorisé l'essor du commerce électronique ainsi que des services et du travail indépendant en ligne.
45. Les plateformes de travail en ligne, qui offrent un nouveau moyen d'externaliser le travail, permettent aux entreprises de s'adjoindre les services de travailleurs éparpillés dans le monde entier et de bénéficier ainsi d'un large éventail de compétences et de connaissances spécialisées. Elles aident les entreprises à réduire leurs coûts, à gagner en efficacité, à accéder à des idées créatives et à créer de nouveaux savoirs dans des délais relativement courts. Elles offrent des perspectives d'emploi, notamment dans les périodes de transition professionnelle et de crise, de la flexibilité, des possibilités de compléments de revenu et un moyen d'éviter la déqualification en période de transition. Mais les entreprises sont en même temps exposées à des difficultés et à des risques importants, comme celui de perdre des ressources humaines internes ou les problèmes liés aux frais de commission élevés, à la concurrence et aux droits de propriété intellectuelle.
46. Les conditions de travail sur ces plateformes sont régies par des contrats dont les modalités sont arrêtées unilatéralement par le prestataire. De telles pratiques engendrent de nouvelles difficultés, dont l'irrégularité du travail, l'absence de protection sociale et les risques en matière de sécurité et de santé au travail (SST). L'essor de ces plateformes peut également aggraver l'informalité et les inégalités existantes et menacer la vie privée des travailleurs puisque ces outils supposent la collecte de grandes quantités de données. En outre, le recours à l'intelligence artificielle et à des pratiques de «gestion algorithmique» brassant une masse considérable de données pour recruter, gérer les processus de travail et évaluer la performance des travailleurs peut donner lieu à des pratiques discriminatoires.
47. Les technologies numériques modifient également les besoins de compétences sur le marché du travail. Les travailleurs qui accomplissent des tâches sur les plateformes de travail en ligne ont souvent un bon niveau d'instruction, avec des diplômes de deuxième ou de troisième cycle, notamment ceux des pays en développement, dans lesquels environ 54 pour cent des travailleurs ont une formation en sciences, technologie, ingénierie ou mathématiques. Or les compétences de ces personnes sont souvent sous-utilisées sur ces plateformes, et il n'y a généralement aucune corrélation entre le niveau d'éducation du travailleur et son revenu. Il se peut en outre que ces personnes instruites ne soient pas disponibles pour les entreprises nationales (bien qu'elles se trouvent dans le pays), parce qu'elles choisissent de travailler en ligne pour des entreprises étrangères⁵⁰.

⁵⁰ BIT, *Changing Demand for Skills in Digital Economies and Societies: Literature Review and Case Studies from Low- and Middle-Income Countries*, 2021.

48. L'économie rurale profite de plus en plus des innovations technologiques et d'un meilleur accès à celles-ci. Différentes technologies, telles que l'imagerie aérienne par satellite, les capteurs de végétation, les cartes des sols et les points de données météorologiques, peuvent contribuer à stimuler la productivité et à promouvoir des pratiques de production plus durables. Des technologies nouvelles et plus sûres pour les travailleurs peuvent également réduire les risques professionnels et contribuer à l'éradication du travail des enfants. L'agriculture numérique recèle un fort potentiel pour les jeunes générations et les femmes des zones rurales, tandis que les téléphones portables contribuent à améliorer les activités sur l'exploitation (irrigation, gestion des sols et lutte contre les organismes nuisibles) et à connecter les agriculteurs aux services de vulgarisation. Les applications mobiles deviennent des plateformes grâce auxquelles les populations rurales peuvent accéder à des services financiers, à des outils de développement des compétences et à des moteurs de recherche d'emploi, ainsi qu'à des services en ligne de commerce de détail et d'hébergement. Toutefois, les fractures numériques (selon l'âge, le genre et le lieu) persistent, et il reste donc essentiel de promouvoir l'acquisition de connaissances numériques de base et la connectivité rurale.

Commerce et mondialisation

49. Le commerce est généralement considéré comme un moteur de la croissance économique et de la prospérité, puisqu'il est associé à la création d'emplois et à l'accroissement de la productivité⁵¹. De fait, il a créé de nombreux emplois mieux rémunérés pour les travailleurs peu qualifiés du secteur manufacturier, y compris ceux qui entrent pour la première fois sur le marché du travail formel, comme les femmes, ainsi que les migrants, les jeunes et les membres d'autres groupes vulnérables. Cela étant, les réseaux mondiaux de production, qui sont une caractéristique clé du commerce de gros volume dans la plupart des régions du monde, sont également associés à une concurrence accrue sur le marché des services et à une pression à la baisse sur les salaires et les conditions de travail, encore que cet effet varie considérablement d'un pays à l'autre⁵². Les recherches de l'OIT montrent en outre que la croissance économique ne débouche pas toujours sur une croissance sensible de l'emploi; et, même lorsque c'est le cas, les nouveaux emplois créés sont parfois précaires et peu rémunérateurs. Qui plus est, on constate des différences importantes d'un secteur à l'autre, notamment dans les pays développés⁵³.
50. Depuis dix ans, on observe un ralentissement du commerce des biens au profit des services. Les tensions mondiales et l'émergence de nouvelles technologies ont également alimenté le débat sur la réorganisation des chaînes d'approvisionnement mondiales. Sachant que, selon les estimations, plus d'un emploi sur cinq est lié aux chaînes d'approvisionnement mondiales⁵⁴, cette situation pourrait avoir des conséquences pour de nombreux travailleurs. Par exemple, en Asie, environ 500 millions d'emplois dépendent des chaînes d'approvisionnement mondiales pour les activités de fabrication, et un tiers des travailleurs concernés a subi «des pertes d'emplois, des pertes d'heures de travail, des pertes de revenus du travail ou une autre détérioration de ses conditions de travail» pendant la pandémie de COVID-19⁵⁵. Si la plupart des travailleurs et des entreprises informels ne sont pas directement liés aux chaînes d'approvisionnement mondiales, ceux qui le sont courent souvent des risques accrus parce qu'ils ont moins accès aux

⁵¹ Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport sur le commerce mondial 2017: Commerce, technologie et emploi*, 2017.

⁵² BIT, *Réaliser le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales: Rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion technique sur la réalisation du travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales*, TMDWSC/2020, 2020.

⁵³ Sangheon Lee et al., *Does Economic Growth Deliver Jobs? Revisiting Okun's Law*, ILO Working Paper 17, 2020.

⁵⁴ BIT, *World Employment and Social Outlook: The changing nature of jobs*, 2015.

⁵⁵ BIT, *COVID-19 and Multinational Enterprises: Impacts on FDI, Trade and Decent Work in Asia and the Pacific*, ILO Brief, 2021.

financements, aux services de santé et à la protection sociale ⁵⁶. L'une des solutions proposées pour remédier aux perturbations actuelles de la production mondiale consisterait à relocaliser la production plus près des pays d'origine. Toutefois, une telle relocalisation risquerait également de peser sur les ressources et les infrastructures des communautés locales, ce qui alourdirait l'empreinte écologique ⁵⁷. Enfin, même les emplois dans les secteurs verts, comme celui du recyclage, ne sont pas forcément synonymes de travail décent puisque les travailleurs concernés peuvent se trouver exposés dans le cadre de leurs fonctions à des dangers pour la santé sans bénéficier de réelle protection. À cet égard, la facilitation du commerce des déchets (que l'on appelle parfois «chaînes d'approvisionnement inversées») peut avoir des conséquences néfastes sur l'emploi et l'environnement. Ces exemples illustrent les liens complexes qui existent entre le commerce, l'environnement et les marchés du travail.

Mutations démographiques

51. Si le vieillissement de la population est un phénomène qui devrait à terme toucher tous les pays du monde, ceux-ci peuvent pour l'heure être classés en trois groupes: ceux qui ont une population jeune, ceux qui comptent pratiquement autant de jeunes que de personnes âgées, et les sociétés vieillissantes. Ces trois groupes connaissent des problèmes très différents, mais ont tous besoin de systèmes de protection sociale pour préserver ceux qui souffrent des déséquilibres démographiques. Comme indiqué dans la résolution et les conclusions récemment adoptées concernant la deuxième discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale), une protection sociale universelle et durable garantirait cette sécurité et réduirait la pauvreté, les inégalités, l'exclusion sociale et l'insécurité pour les travailleurs de tous âges ⁵⁸.
52. La grande majorité des pays où la population jeune croît rapidement sont des pays en développement, encore que certains pays en développement aient déjà une population vieillissante. Cela étant, le potentiel qu'offre la jeunesse pour favoriser le développement économique n'est bien souvent pas exploité, car les jeunes ont du mal à accéder à des emplois décents.
53. De nombreux autres pays constatent déjà que le vieillissement de leur population a de profondes conséquences sur leur économie, leur marché du travail et leur secteur de la santé, qui se traduisent par un accroissement rapide des besoins en matière de soins. Ainsi, l'économie du soin et des services à la personne ainsi que l'économie verte sont généralement considérées comme deux sources de croissance future de l'emploi dans les différents pays. Le secteur des soins de longue durée est l'un de ceux dont la croissance est la plus rapide, avec un potentiel de création d'emplois et de croissance économique. Il est essentiel d'investir pour assurer des emplois de qualité dans le secteur des soins si l'on veut exploiter ce potentiel et surmonter les pénuries de main-d'œuvre déjà visibles. En 2015, selon les estimations, il manquait dans le monde environ 13,6 millions de travailleurs formels dans le secteur des soins de longue durée. Du fait de ces pénuries, des personnes âgées n'ont pas accès au système de soin formel, ce qui alourdit la

⁵⁶ BIT, *Les répercussions du COVID-19 sur le commerce et les chaînes d'approvisionnement mondiales*, Note de recherche, 2020.

⁵⁷ Guido Orzes et Joseph Sarkis, «Reshoring and Environmental Sustainability: An Unexplored Relationship?», 2019.

⁵⁸ La [Résolution concernant la deuxième discussion récurrente sur la protection sociale \(sécurité sociale\)](#), adoptée à la 109^e session de la Conférence internationale du Travail, en juin 2021, dispose ce qui suit en son paragraphe 9: «[L]a protection sociale contribue à l'instauration d'un environnement propice au travail décent, à la croissance de la productivité, à la création d'emplois et aux entreprises durables. Les systèmes de protection sociale inclusifs et durables renforcent la résilience des sociétés et sont un moyen de s'adapter aux transformations structurelles, telles que celles relatives au changement climatique, à l'évolution démographique, à la numérisation et à la mondialisation, ainsi qu'à la progression des formes de travail précaires et à la persistance de l'informalité.»

charge des aidants familiaux non rémunérés, voire prive certaines personnes des soins dont elles ont besoin ^{59, 60}.

54. Une mutation notable sur le plan démographique tient au vieillissement des populations rurales. Ce phénomène est une source de préoccupation croissante dans plusieurs pays étant donné qu'il aggrave le dépeuplement des campagnes, ce qui risque de nuire à la prospérité et au rajeunissement de l'agriculture et des zones rurales ⁶¹. Les migrations influent elles aussi profondément sur la composition de la population, en tant qu'elles privent les pays d'origine de leurs jeunes instruits.

1.2. Tendances des politiques

55. Comment les pays ont-ils réagi aux perturbations et transformations massives évoquées plus haut? Actuellement, le paysage des politiques de l'emploi est dominé par les interventions de crise et les mesures de relance, qui imposent souvent des choix stratégiques difficiles. Alors que l'action publique appuie les processus de relance par des mesures budgétaires proactives et soutenues, l'augmentation de la dette et l'accélération de l'inflation appellent un resserrement de la politique monétaire. En outre, les politiques de l'emploi ont évolué en s'adaptant aux facteurs qui façonnent l'avenir du travail et en facilitant la transformation structurelle requise pour une croissance riche en emplois.
56. Compte tenu de ce double défi (réponse à la crise/relance et transformation structurelle à long terme), la présente section analyse les tendances récentes des politiques. Cette analyse ne tend toutefois pas à l'exhaustivité mais se concentre sur une sélection de tendances remarquables, innovantes ou d'une importance particulière ⁶².

1.2.1. Cadres globaux pour les politiques de l'emploi et politiques nationales de l'emploi ⁶³

57. La tendance à l'élargissement et à l'amélioration des cadres pour les politiques de l'emploi s'est poursuivie depuis la dernière discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi, en 2014. Ces cadres globaux reposent notamment sur les politiques nationales de l'emploi (PNE), qui sont l'instrument préconisé par l'OIT pour formuler et mettre en œuvre les actions à mener.
58. Les PNE sont largement considérées comme un outil stratégique essentiel pour atteindre les objectifs poursuivis, qu'il s'agisse de la reprise ou de visées à plus long terme. Depuis 2014, elles se sont renforcées en améliorant la coopération et la coordination entre les différentes parties prenantes et donnent de meilleurs résultats pour ce qui est d'ancrer l'objectif ultime de la création

⁵⁹ ONU-Femmes a fait paraître une note de synthèse intitulée *Long-Term Care for Older People: A New Global Gender Priority* et a inclus dans la publication *Traduire les promesses en actions: l'égalité des sexes dans le programme de développement durable à l'horizon 2030* un chapitre intitulé «Tenir compte des soins et travaux domestiques non rémunérés, en réduire la charge et mieux la répartir», qui traite également spécialement des solutions de soins à long terme pour les personnes âgées.

⁶⁰ La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) a publié une note de synthèse sur le thème «*Realizing the Potential of Living Longer*», qui traite des avantages que peuvent avoir pour les sociétés un mode de vie sain, l'économie des seniors, la prolongation de la vie professionnelle, le bénévolat et les soins informels.

⁶¹ Kenneth M. Johnson et Daniel T. Lichter, «*Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century*», 2019.

⁶² Pour une analyse plus détaillée des tendances qui se dessinent dans les politiques de l'emploi, voir la publication majeure récemment publiée par le BIT, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

⁶³ BIT, *Two Decades of National Employment Policies 2000–2020: Part I – Employment Policy Design: Lessons from the Past, Policies for the Future*, 2021, et «Part II – Towards a New Generation of National Employment Policy (NEP): What Can we Learn from the Evolution of the Scope and Content of NEPs», à paraître.

d'emplois décents dans les politiques macroéconomiques, les politiques sectorielles et les autres politiques pertinentes. Toutes ces politiques sont interdépendantes et s'articulent autour d'une PNE, formant un cadre global pour les politiques de l'emploi ⁶⁴. Cette nouvelle génération de PNE inclut aussi plus d'éléments liés aux enjeux de l'avenir du travail et met davantage l'accent sur la lutte contre les inégalités au sein des marchés du travail.

59. Le nombre de pays qui ont adopté avec succès une PNE (ou qui sont en train de le faire) a plus que triplé ces vingt dernières années. Cette tendance devrait se poursuivre, vu le nombre de pays qui ont ajouté une conception globale des politiques de l'emploi au nombre de leurs priorités, souvent dans le cadre des stratégies qu'ils ont élaborées pour surmonter la pandémie de COVID-19. L'Afrique du Sud, l'Arménie, El Salvador, l'Éthiopie, l'Iraq, le Liban, le Paraguay, les Philippines et la Tunisie, entre autres, ont adopté des PNE ou modifié leurs PNE existantes pour les axer sur la réponse à la pandémie de COVID-19. Environ la moitié des 69 pays pour lesquels des données ont été analysées ont formulé des PNE de deuxième génération ou de génération supérieure ⁶⁵.
60. Les politiques de l'emploi ont vu leur champ d'application s'élargir au cours des vingt dernières années. Les mesures qui agissent sur l'offre et celles qui ont trait à la gouvernance du marché du travail constituent toujours un élément important des PNE, mais les cadres récents prévoient davantage d'interventions visant à améliorer le volet emploi de la croissance, et des perspectives de création d'emplois y ont été ajoutées, notamment en étendant les politiques commerciales traditionnelles aux questions liées à l'emploi. En outre, un nombre croissant de PNE mettent davantage l'accent sur une transformation structurelle inclusive et des cadres macroéconomiques favorables à l'emploi, y compris en matière budgétaire.
61. Les PNE sont également de plus en plus axées sur la qualité de l'emploi et l'inclusion, et pas uniquement sur des objectifs quantitatifs tels que le taux de chômage ou le nombre d'emplois créés. Les nouveaux objectifs incluent aussi des considérations liées à la protection des conditions de travail et à la protection sociale. Cela étant, l'intégration de la protection sociale dans les PNE reste un point noir. Bien souvent, les politiques de protection sociale sont dissociées des PNE.
62. La dernière génération de PNE cible de plus en plus les groupes particulièrement vulnérables, en mettant souvent l'accent sur les femmes et les jeunes. Elles deviennent également un outil important pour répondre aux conséquences de l'évolution du travail, d'autant que le changement climatique influe de plus en plus sur les marchés du travail ⁶⁶.
63. Les mandants tripartites de l'OIT jouent un rôle actif dans la conception de la majorité des PNE. Partout où les organisations de travailleurs et d'employeurs ont gagné en influence au fil du temps, la conception et la mise en œuvre se sont améliorées. Dans ce contexte, la capacité des partenaires sociaux à participer activement au débat contribue au succès du dialogue social.
64. Les ministères du travail ou des affaires sociales jouent souvent un rôle de premier plan, mais on observe également une tendance à répartir la responsabilité de la promotion de l'emploi entre plusieurs ministères et parties prenantes. Par exemple, de récentes PNE mobilisent différents ministères qui agissent en tant que «créateurs d'emplois» (ministères de l'agriculture, de l'industrie, du commerce ou des infrastructures, par exemple), ainsi que d'autres acteurs clés pour l'emploi, comme les banques centrales (par exemple en Jordanie, en Macédoine du Nord, au

⁶⁴ BIT, *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies*, 2021.

⁶⁵ BIT, «ILO Employment Policy Gateway».

⁶⁶ Valter Nebuloni, Christoph Ernst et Daniele Epifanio, «National Employment Policies and Environmental Sustainability: Forging Stronger Ties», 2020, chapitre 4 dans BIT, *Global Employment Policy Review 2020*.

Rwanda et à Sri Lanka). En outre, 93 pour cent des PNE récentes (contre 28 pour cent des politiques initiales) font participer les ministères de l'économie et des finances. Il s'agit là d'un élément clé pour faciliter l'intégration de l'emploi dans les processus de planification et de budgétisation. Les représentants des travailleurs informels et ruraux restent largement absents des discussions sur les PNE, tant au stade de la conception que de la mise en œuvre.

65. Dans de nombreux cas, la formulation des PNE, qui était auparavant l'apanage d'un petit groupe de responsables gouvernementaux, est devenue un processus plus ouvert qui a notamment pris la forme de dialogues nationaux tenus pendant plusieurs mois, avec différentes méthodes de participation. Certains pays ont eu recours aux technologies de l'information et de la communication pour ouvrir le débat et étendre les consultations à des groupes plus larges, ce qui s'est révélé particulièrement important dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Pour faire participer davantage de partenaires, de nouvelles plateformes pour les politiques de l'emploi ont été créées, comme des commissions de coordination interministérielles. Dans un nombre croissant de pays, ces instances sont présidées par les plus hauts responsables gouvernementaux (par exemple par le Président de la République en Corée ou par le Premier ministre au Maroc). Ce soutien politique fort aux PNE est essentiel pour promouvoir une action multisectorielle en faveur de l'emploi, favoriser l'engagement des décideurs pour l'emploi et renforcer la cohérence des politiques. Ces plateformes ont également joué un rôle important en offrant une première tribune où discuter de la manière de répondre à la pandémie de COVID-19 et des politiques à adopter en conséquence. Ainsi, en Éthiopie, la Commission pour la création d'emplois était déjà opérationnelle, équipée et capable de réunir les principales parties prenantes de l'emploi lorsque la crise a commencé. Le pays était donc prêt à élaborer et à mettre en œuvre rapidement un plan d'intervention approprié.
66. De surcroît, la création de PNE est de plus en plus perçue comme un processus d'apprentissage collectif, qui permet aux parties prenantes d'être mieux équipées pour analyser et résoudre les problèmes liés à l'emploi. Il a ainsi été pris davantage conscience du fait qu'aucune politique publique n'était totalement neutre en matière d'emploi et que les questions d'emploi concernaient de nombreux acteurs.
67. Enfin, un nombre croissant de pays se lancent dans l'élaboration de plans d'action infranationaux (par exemple l'Argentine, le Brésil, le Maroc et la Serbie), ce qui rapproche les processus décisionnels des acteurs locaux et favorise la participation locale à la gouvernance de l'emploi. L'action locale est souvent le moyen le plus efficace et le plus rapide de répondre de manière ciblée et souple aux difficultés locales en matière d'emploi.

1.2.2. Politiques actives du marché du travail et programmes publics d'emploi

68. Les politiques actives du marché du travail et les programmes publics d'emploi (PPE) demeurent des outils importants aux fins de la mise en œuvre de cadres globaux pour les politiques de l'emploi, en particulier au moyen de PNE. Les gouvernements de par le monde continuent de consacrer une grande partie de leurs ressources à des politiques actives du marché du travail qui visent à améliorer l'accès à de nouveaux emplois et à une rémunération plus élevée. Ainsi, en 2019, les 27 pays de l'Union européenne (UE) ont affecté environ 0,4 pour cent de leur produit intérieur brut (PIB) à des mesures liées à des politiques actives du marché du travail⁶⁷. La seule exception à cette tendance a été observée pendant la crise et la reprise (lors desquelles de nombreux pays ont vu leurs dépenses augmenter considérablement); au fil des ans, les politiques

⁶⁷ Commission européenne, «Labour Market Policy – Expenditure and Participants – Data 2019 (2021)», 2021. Ce chiffre concerne l'ensemble des politiques relatives au marché du travail (catégories 2-7).

actives du marché du travail ont également été utilisées pour aider les individus à s'adapter aux mutations du monde du travail, y compris les mutations d'origine démographique (un appui pouvant par exemple être fourni aux travailleurs âgés pour accroître leur participation sur le marché du travail), climatique (des programmes de formation spéciaux sur les compétences vertes pouvant par exemple être proposés), ou numérique (des programmes spéciaux pouvant par exemple être proposés aux travailleurs indépendants pour les aider à numériser leurs processus).

69. Face aux difficultés croissantes rencontrées par certains groupes de travailleurs et aux nouveaux défis associés à l'avenir du travail, les services publics de l'emploi, aussi bien dans les pays avancés que dans les pays émergents, voire dans certains pays en développement, ont adapté leurs systèmes de gestion des dossiers afin d'apporter un soutien plus global aux demandeurs d'emploi appartenant à ces groupes, y compris à ceux qui se heurtent à des multiples obstacles, par une combinaison de politiques actives du marché du travail et de politiques de protection sociale, des prestations coordonnées et de nouveaux partenariats avec des municipalités ou d'autres institutions chargées d'administrer les régimes de protection sociale et des institutions chargées de programmes ⁶⁸.
70. Les politiques actives du marché du travail restent en outre un instrument important pour faire le lien entre les individus et les marchés du travail. Elles comprennent des services d'intermédiation en matière d'emploi et plus particulièrement: 1) d'enregistrement, de conseil et d'emploi en faveur de la mobilité; 2) de formation ou de recyclage; 3) de travaux publics; et 4) d'appui à l'entrepreneuriat et à l'emploi indépendant.
71. Les données disponibles montrent que les pays, notamment les pays avancés, ont eu recours aux politiques actives du marché du travail très tôt durant la pandémie afin d'atténuer les effets dévastateurs des mesures d'endiguement, de protéger les emplois et les entreprises, et de prévenir le chômage et l'inactivité. Les aides à l'emploi ont été particulièrement prisées dans les pays avancés: initialement conçues comme des programmes de maintien dans l'emploi destinés à appuyer des mesures de chômage partiel, comme une réduction des heures de travail ou le chômage temporaire, elles ont également été utilisées pour soutenir le recrutement dans les secteurs en expansion. Même certains pays à faible revenu ont très vite eu recours à des politiques actives du marché du travail – citons par exemple le programme de travaux publics de l'Éthiopie et les subventions salariales financées par l'État haïtien au profit des travailleurs des usines ⁶⁹.
72. À l'heure où des processus de reprise sont en cours, davantage de pays ont adopté des politiques actives du marché du travail afin de compenser les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19. En particulier, la formation et l'emploi public ont pris une importance croissante dans tous les groupes de revenu en favorisant l'intégration à plus long terme des groupes défavorisés sur le marché du travail ⁷⁰.

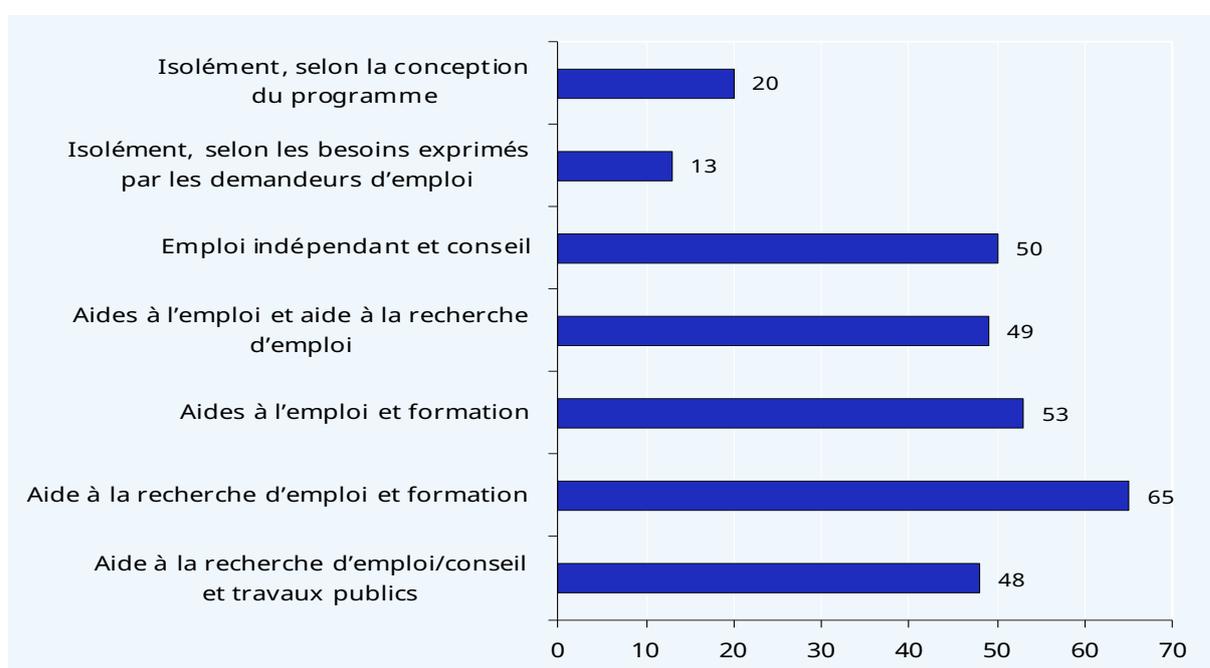
⁶⁸ Dan Finn, Miguel Peromingo et Michael Mwasikakata, *Key Developments, Role and Organization of Public Employment Services in Great Britain, Belgium-Flanders and Germany*, 2019; BIT, *Public Employment Services: Joined-up Services for People Facing Labour Market Disadvantage*, ILO Briefs on Employment Services and ALMPs, Issue No. 1, 2018; Zulum Avila et Javier Omar Rodriguez, *Public Employment Services: Diagnostic Tool and Guide*, BIT, 2021; BIT, *Public Employment Services Pressing Ahead with Digitalization should be Aware of the Digital Divide*, Note, 2021.

⁶⁹ BIT, *Soutenir le revenu et l'emploi en période de COVID-19 en intégrant les transferts en espèces et les politiques actives du marché du travail*, Note de synthèse, 2020.

⁷⁰ BIT, «Employment Services Global Report», 2022, à paraître.

73. L'importance de la conception et de la mise en œuvre de politiques intégrées dans le cadre des services publics de l'emploi est de plus en plus reconnue dans toutes les régions de l'OIT, encore que des progrès restent à faire, notamment pour toucher les zones rurales. Sur les 80 services publics de l'emploi évalués par le BIT pour l'année 2021, 25 pour cent ont indiqué avoir intégré un soutien au revenu dans d'autres politiques actives du marché du travail pendant la période de confinement; 28 pour cent l'auraient fait pour la période d'assouplissement des restrictions liées au confinement, et 29 pour cent dans le cadre de leurs mesures de relance prévues. Toutefois, 41 pour cent des services publics de l'emploi interrogés ont déclaré qu'ils n'avaient pas l'intention de prendre une telle mesure (figure 10)⁷¹.

► **Figure 10. Mise en œuvre intégrée des politiques actives du marché du travail, 2021 (pourcentages)**



Source: BIT, «Technology adoption in public employment services. Catching up with the future», à paraître.

74. Il ressort en outre de l'étude de 2021 que les services publics de l'emploi font de plus en plus souvent appel à d'autres acteurs du marché du travail pour mettre en œuvre les politiques actives du marché du travail soit sous la forme d'une collaboration, soit en externalisant certains services. Cela étant, les services publics de l'emploi demeurent majoritairement prestataires, sauf dans le domaine du développement des compétences, dans lequel 52 pour cent des prestations sont assurées au moyen d'une collaboration et/ou d'une externalisation. L'appui à l'entrepreneuriat et à l'emploi indépendant ainsi que les régimes relatifs à l'emploi protégé et au maintien dans l'emploi sont également administrés de plus en plus souvent dans le cadre de partenariats.

⁷¹ BIT, «Employment Services and Active Labour Market Policies for Inclusive Labour Market Transitions» (vol. 1 et 2), à paraître; BIT, «Labour Market Policies and Employment Services are Critical Ingredients of the COVID-19 Policy Responses», 2020.

1.2.3. Des politiques de l'emploi ciblées en faveur des groupes et des secteurs défavorisés

75. Une constante des premières mesures prises en réponse à la pandémie était qu'elles reposaient toutes sur une approche «universelle». Nombre de pays ont tout d'abord adopté des politiques généralistes pour soutenir des populations entières, en s'efforçant de consolider le revenu et l'emploi des travailleurs établis afin d'atténuer les conséquences drastiques de la crise économique sur le revenu des ménages. S'il était absolument vital d'élaborer ces politiques d'urgence pour répondre aux besoins des populations dans leur ensemble, une conséquence inattendue a été que les besoins particuliers de certains groupes vulnérables, comme les jeunes, n'ont pas été suffisamment pris en considération. Et, lorsque des mesures visant spécifiquement les besoins des jeunes ont été prises, elles se bornaient souvent à modifier ou à étendre les mesures existantes ⁷².

Des politiques de l'emploi en faveur des jeunes

76. Depuis que la dernière discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi a eu lieu en 2014, les stratégies ciblées sur l'emploi des jeunes sont devenues monnaie courante et témoignent de ce que le chômage et le sous-emploi des jeunes continuent de figurer parmi les grands défis à relever sur les marchés du travail du monde entier. L'approche adoptée en la matière varie d'un pays à l'autre, mais comprend toujours une politique ciblée qui s'adresse aux jeunes et vise à les aider à surmonter les obstacles qui les empêchent à l'heure actuelle d'entrer sur le marché du travail et/ou de trouver un travail décent. Un témoignage de la confiance accordée à une telle approche réside dans le fait que, en 2015, la nécessité d'adopter des stratégies nationales en faveur de l'emploi des jeunes a été reconnue sous la cible 8.b des objectifs de développement durable (ODD) et que l'OIT, chargée du suivi de l'indicateur 8.b.1, contrôle désormais régulièrement les progrès accomplis en la matière. Une base de données spéciale baptisée «Employment Policy Gateway» a été conçue pour suivre la situation et est continuellement mise à jour ⁷³.

77. Les programmes de garanties-jeunes facilitent la transition de l'école vers le marché du travail en offrant un éventail plus large de possibilités d'apprentissage, en permettant une meilleure utilisation du réseau éducatif et en créant des itinéraires clairs de l'école vers le travail et la poursuite des études. Ils ont gagné en popularité, en tant que politiques actives du marché du travail visant spécialement les jeunes. Par exemple, l'UE a mis en œuvre un tel programme en 2014 et l'a réactivé en juillet 2020, dans le sillage de la pandémie de COVID-19, en l'axant davantage sur la sensibilisation des jeunes inactifs et en élargissant quelque peu la tranche d'âge ciblée. En outre, plusieurs pays du sud-est de l'Europe, comme la Macédoine du Nord, ont demandé que le BIT les aide à se doter de leur propre système de garanties-jeunes ⁷⁴.

⁷² Anna Barford, Adam Coutts et Garima Sahai, *Youth Employment in Times of COVID: A Global Review of COVID-19 Policy Responses to Tackle (Un)Employment and Disadvantage among Young People*, 2021.

⁷³ United Nations Sustainable Development Solutions Network (UNSDSN), «8.b by 2020 develop and operationalize a global strategy for youth employment and implement the ILO Global Jobs Pact», dans *Indicators and a Monitoring Framework*; BIT, «ILO Employment Policy Gateway».

⁷⁴ BIT, «EC–ILO Action on the Youth Guarantee»; BIT, *The European Youth Guarantee: A Systematic Review of its Implementation Across Countries*, Research Department Working Paper No. 21, 2017.

78. De plus, l'importance de faire en sorte que les jeunes travailleurs (y compris les apprentis) soient couverts par la sécurité sociale a été progressivement reconnue avec le temps, puisqu'il est désormais acquis qu'un début de carrière sans protection aura des conséquences négatives sur la suite de la vie professionnelle et qu'une protection sociale permet d'éviter que les jeunes ne commencent leur carrière dans le secteur informel. Cela étant, de telles mesures sont souvent inenvisageables pour les économies en développement.

Des politiques de l'emploi en faveur des travailleurs âgés

79. Le vieillissement des sociétés, couplé à une prise de conscience de la situation souvent défavorable des travailleurs âgés sur les marchés du travail, a conduit les pays ayant une économie avancée, ainsi que les pays en développement et les moins développés, à avoir davantage recours à des politiques de l'emploi et du marché du travail qui visent spécifiquement les travailleurs âgés. Étant donné que le potentiel productif de ces travailleurs est de plus en plus recherché dans les sociétés vieillissantes et que de nombreuses personnes souhaitent travailler plus longtemps, les politiques tendent en particulier à accroître la durée de leur participation sur le marché du travail. Ces mesures sont destinées à améliorer les conditions de travail afin de donner envie aux travailleurs de rester plus longtemps sur le marché du travail. Elles ont aussi pour but d'éliminer les préjugés contre les travailleurs âgés et d'inciter ceux-ci à mettre régulièrement à jour leurs compétences. Le travail à temps partiel semble être une solution intéressante qui permet aux travailleurs âgés de quitter le monde du travail de manière graduelle et échelonnée. Au niveau des entreprises, des politiques sont également mises en œuvre pour favoriser la coopération intergénérationnelle, par exemple dans le cadre d'équipes réunissant des personnes d'âges différents ou de politiques d'entraide, dans le cadre desquelles les aînés partagent leur expérience avec leurs jeunes collègues et bénéficient de leur aide en retour, notamment en ce qui concerne l'utilisation des technologies modernes⁷⁵. La coordination entre les politiques de l'emploi et les politiques sur les retraites demeure essentielle pour protéger les droits des travailleurs âgés et accompagner ces derniers dans leur sortie de la vie active⁷⁶.

Des politiques de l'emploi en faveur de l'égalité entre hommes et femmes

80. La pandémie de COVID-19 a encore mis en exergue la persistance de vastes inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail. Même avant la pandémie, il existait déjà une forte concentration de femmes dans des emplois caractérisés par des salaires faibles, des horaires de travail prolongés, des perspectives de carrière limitées, une exposition à des risques pour la sécurité et la santé, ainsi que des risques de violence et de harcèlement. Lorsque la pandémie a frappé, les femmes ont ainsi été plus exposées au risque d'être licenciées, de subir une nette réduction de leur temps de travail et/ou de voir leurs conditions de travail se dégrader davantage. Bien que des mesures stratégiques d'ampleur inégalée aient été prises pendant la pandémie, nombre d'entre elles ne tenaient aucun compte des questions de genre. Ce constat révèle la poursuite d'une tendance, à savoir que les engagements politiques pris oralement aux niveaux national et international ne se traduisent pas systématiquement par des politiques. Les politiques ciblant les femmes sont devenues plus répandues au fil du temps, mais des lacunes subsistent sur le plan de l'intégration des considérations de genre dans d'autres politiques, notamment au niveau macroéconomique.

⁷⁵ BIT, «Supporting Longer Working Lives: Multistage Approaches for Decent and Productive Work», meeting paper, 2019; BIT, «How to Ensure Older Workers Fully Participate in the Recovery after the Pandemic», 2020.

⁷⁶ BIT, *World Social Protection Report 2020-22*.

81. Un certain nombre de succès ont néanmoins été enregistrés pendant la crise. Par exemple, au Chili et en Colombie, des subventions salariales ont été accordées aux nouvelles recrues, avec des taux plus élevés pour les femmes, tandis que la Colombie et le Sénégal ont renforcé leur soutien à l'entrepreneuriat féminin. De plus, tant les pays développés que les pays en développement ont étendu les PPE, qui sont directement créateurs d'emploi. Enfin, au Kenya et au Mexique, des quotas ont été établis pour garantir que les femmes bénéficient de tels programmes ⁷⁷.

Des politiques de l'emploi en faveur des travailleurs de l'économie informelle

82. L'adoption de la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, a marqué un tournant dans l'examen et la rédaction des politiques à mener pour favoriser la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle ⁷⁸. À la suite de l'adoption de la recommandation n° 204, de nombreux pays se sont dotés de politiques de formalisation intégrées, comme il était préconisé dans cet instrument.
83. Une nouvelle tendance a été l'apparition de l'«e-formalité», un outil qui permet de fournir des services aux travailleurs de l'économie informelle et qui a aussi été utilisé dans le cadre de la réponse à la crise, lorsque les mesures de confinement et de distanciation sociale ont constitué un obstacle supplémentaire pour les entreprises et les travailleurs informels qui voulaient accéder à des services publics. L'idée de l'e-formalité est d'utiliser les technologies numériques à l'appui de la transition vers l'économie formelle, par exemple en donnant un plus large écho aux politiques publiques institutionnelles. Le but ultime du recours à ces nouvelles technologies est d'accroître la capacité économique (productivité), d'améliorer les normes et la réglementation, de concevoir et de mettre en œuvre des mesures d'incitation, et de renforcer les systèmes et mesures destinés à faire respecter les dispositions applicables. Les résultats des recherches démontrent l'influence positive de la «e-gouvernance», qui a permis de réduire l'ampleur de l'économie informelle ⁷⁹.

1.2.4. Des politiques pour le développement des compétences et l'apprentissage tout au long de la vie qui permettent de tirer parti des possibilités associées à l'évolution du travail

84. Dans le domaine du développement des compétences, on constate un intérêt grandissant pour l'élaboration de stratégies et de politiques destinées à appuyer l'apprentissage tout au long de la vie dans différents secteurs d'enseignement et de formation, et non plus exclusivement destinées aux jeunes générations. Une illustration en est l'ODD 4, en réponse auquel les pays ont pris des mesures pour améliorer l'accès à des possibilités d'enseignement et d'apprentissage tout au long de la vie ⁸⁰. Des facteurs essentiels pour promouvoir ce type d'apprentissage, comme la conception de cadres et de systèmes de certification pour la reconnaissance et la validation des compétences et des qualifications, continuent de figurer dans les projets de réforme en ce sens. Pour surmonter les problèmes de financement dus à la demande croissante de compétences et à la pandémie de COVID-19, diverses solutions innovantes ont été mises en œuvre, à savoir, par exemple: des systèmes de droits individuels à la formation éventuellement financés par des fonds

⁷⁷ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), «COVID-19 Global Gender Response Tracker»; BIT, *A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer*, Policy Brief, 2020.

⁷⁸ BIT, recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015.

⁷⁹ Juan Chacaltana, Vicky Leung et Miso Lee, *New Technologies and the Transition to Formality: The Trend Towards e-formality*, EMPLOYMENT Working Paper No. 247, 2018; Sriani Kring et Vicky Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*, 2021.

⁸⁰ SDG Compass, «SDG 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all».

publics et privés, qui s'inscrivent dans la logique du droit universel d'avoir accès à un enseignement gratuit dans des organismes publics; des comptes individuels de formation; des mesures d'incitation fiscale et des chèques-formation. Les chèques-formation, en particulier, ont gagné en popularité parce qu'ils permettent de cibler les plus vulnérables et peuvent être combinés à des prêts et à d'autres mécanismes d'incitation. Si la plupart des pays n'ont pas de système de prestations pleinement développé, beaucoup ont cependant pris des mesures pour s'en doter. Ainsi, le Canada, les États-Unis, le Maroc, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni se sont engagés à établir un tel système (par exemple dans le cadre d'une stratégie nationale); la Malaisie et la Thaïlande ont publié une déclaration en ce sens; et l'Australie, le Japon et la République de Corée ont pris des mesures concrètes (prévoyant par exemple un système de chèques) en vue de mettre en place un tel système. Des exemples probants de systèmes globaux de prestations existent en France et à Singapour, entre autres⁸¹. Dans certains cas, des prestations sociales ont été liées à l'accès à la formation et à l'apprentissage, notamment par le jeu de régimes d'assurance pour l'emploi (Japon, République de Corée et Viet Nam) ou de transferts sociaux non contributifs (Argentine, Malaisie et Pakistan).

85. Les forces de changement à l'œuvre au niveau mondial, comme la mondialisation des échanges, offrent de précieuses occasions d'améliorer la situation sur les plans économique et social, mais comportent également leur lot de difficultés, dont le risque d'une inadéquation persistante des compétences, s'il n'est pas remédié au problème. Dans ce contexte, et compte tenu en particulier des effets qu'a eus ces derniers temps la pandémie de COVID-19, les pays tentent d'établir des mécanismes efficaces pour prévoir et suivre les besoins de compétences et adapter en conséquence les activités de développement des compétences.
86. La pandémie a accéléré la numérisation du travail dans tous les secteurs et a fait apparaître d'importants déficits de compétences. De nombreuses entreprises ont choisi de former leurs employés afin d'adapter leurs compétences et leurs fonctions à cette situation nouvelle. Par exemple, il ressort de l'étude comparative des évaluations rapides réalisées dans neuf pays d'Afrique concernant les besoins en matière de requalification et de perfectionnement en réponse à la crise du COVID-19 que 58 pour cent des employeurs interrogés ont fait dispenser une formation à leurs travailleurs en poste au cours de la pandémie; 44 pour cent de toutes les activités de formation recensées dans l'évaluation portaient sur l'utilisation des technologies numériques pour communiquer, et 28 pour cent supplémentaires sur l'utilisation des technologies numériques pour se connecter à Internet⁸².
87. L'adaptation au changement climatique va de pair avec une augmentation de la demande de compétences vertes. De par le monde, les institutions d'enseignement et de formation s'adaptent lentement à cette nouvelle demande. En 2019, deux tiers des 183 États Membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont reconnu dans le cadre de leur contribution déterminée au niveau national⁸³ l'importance du renforcement des capacités et de l'acquisition de connaissances élémentaires concernant le changement climatique; pourtant, moins de 40 pour cent de l'ensemble des contributions prévoyaient un programme de formation destiné à appuyer la mise

⁸¹ BIT et UNESCO, *A Review of Entitlement Systems for Lifelong Learning*, 2020.

⁸² BIT, *Directives sur l'évaluation rapide des besoins en matière de requalification et de perfectionnement des compétences en réponse à la crise de la COVID-19*, 2020; BIT, «Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis», à paraître.

⁸³ Dans le cadre de l'Accord de Paris, les pays se sont engagés à assurer la mise en œuvre dudit accord par l'intermédiaire de leurs contributions déterminées au niveau national, en y intégrant des mesures visant à favoriser l'adaptation aux conséquences du changement climatique et leur atténuation dans des secteurs économiques ciblés. En 2019, 183 États membres de l'ONU ont soumis de telles contributions.

en œuvre des objectifs liés au climat, et plus de 20 pour cent ne prévoyaient absolument aucune activité liée au capital humain dans ce domaine ⁸⁴.

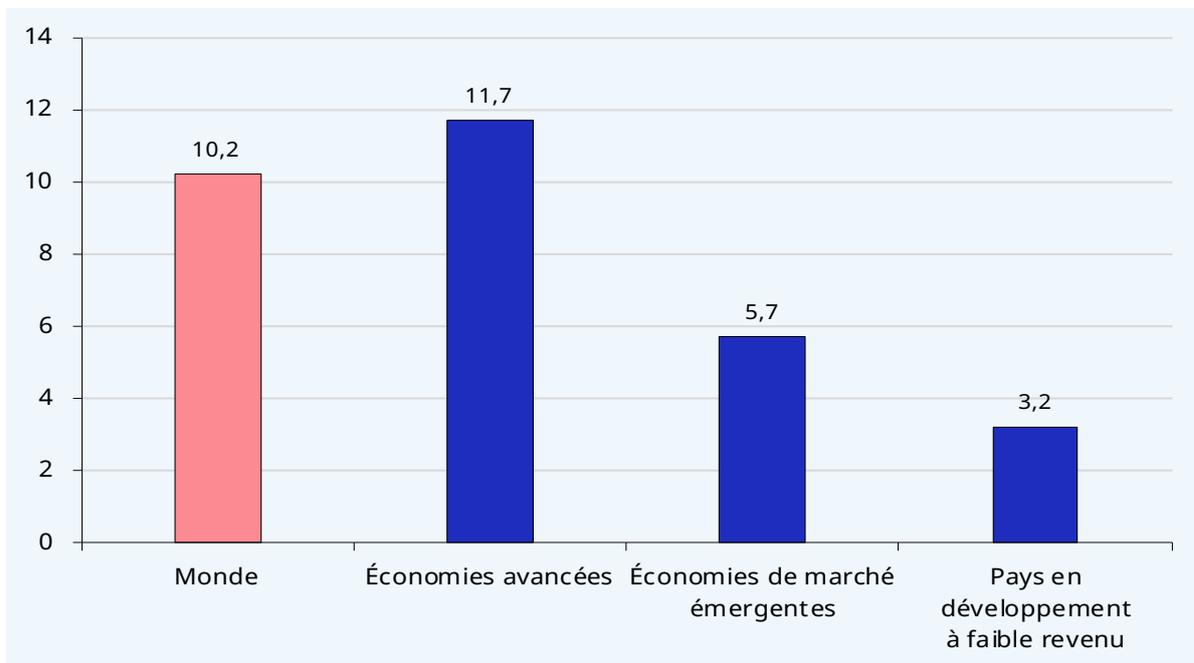
1.2.5. Des politiques macroéconomiques axées sur l'emploi

- 88.** En 2020-21, presque tous les pays ont réagi à la crise du COVID-19 en adoptant un arsenal de mesures de politique macroéconomique visant à éviter un effondrement économique, à assurer la continuité des activités et à protéger les emplois. Dans ce contexte, la politique macroéconomique a joué un rôle crucial, qui s'est traduit dans la plupart des pays par une politique budgétaire expansionniste et une politique monétaire très accommodante. Toutefois, malgré un consensus quasi universel sur la nécessité d'adopter des mesures de relance énergiques, des disparités considérables se sont fait jour entre les économies avancées et les pays en développement, ce qui explique que certains pays se remettent plus vite de la crise que d'autres, chacun ne disposant pas des mêmes ressources budgétaires, tant s'en faut.
- 89.** Sur le plan de la politique budgétaire, les pays ont réagi en fournissant un soutien sans précédent, au moyen de dépenses supplémentaires et d'abandons de recettes (également dits «au-dessus de la ligne») à hauteur de 10 800 milliards de dollars É.-U. en 2020-21, soit 10,2 pour cent du PIB mondial de 2020 (figure 11) ⁸⁵. Cette moyenne mondiale occulte des écarts considérables d'un pays à l'autre. Dans les économies avancées, les dépenses supplémentaires et abandons de recettes ont représenté en moyenne 11,7 pour cent du PIB, contre 5,7 pour cent chez les économies de marché émergentes et 3,2 pour cent chez les pays en développement à faible revenu, soit considérablement moins. Nonobstant ce large décalage entre les dépenses relatives des uns et des autres, le recours à des mesures de relance budgétaire dans les pays en développement constitue une nouveauté par rapport aux mesures prises lors des crises précédentes, qui étaient généralement ciblées sur l'austérité fiscale.

⁸⁴ BIT, *Des compétences pour un avenir plus respectueux de l'environnement*, 2019.

⁸⁵ Fonds monétaire international (FMI), «[Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic](#)», octobre 2021. Outre les dépenses supplémentaires et les abandons de recettes, les gouvernements ont alloué des ressources substantielles pour financer les fonds propres, les prêts et les garanties (ou éléments «au-dessus de la ligne»).

► **Figure 11. Dépenses supplémentaires et abandons de recettes en réponse à la pandémie de COVID-19, par niveau de revenu (pourcentage du PIB de 2020)**



Source: FMI, «Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic», octobre 2021.

- 90.** La politique monétaire mise en œuvre pendant la crise du COVID-19 révèle un tableau similaire. Contrairement à ce qu'ils avaient fait lors des crises précédentes, les pays à revenu faible ou intermédiaire ont répondu à la crise en baissant leurs taux directeurs pour stimuler l'économie et éviter que la situation ne s'aggrave davantage⁸⁶. Selon la Banque des règlements internationaux, qui recueille des informations pour 37 banques centrales, 31 pays avait réduit leur taux directeur à la fin d'avril 2020⁸⁷. Quatre pays (le Danemark, le Japon, la Suède et la Suisse) et les pays de la zone euro avaient déjà atteint la limite inférieure (quatre de ces pays ayant déjà des taux négatifs avant la pandémie). La Hongrie a réduit son taux en juin 2020. Calculée sur la base d'un vaste échantillon de pays (plus de 100 banques centrales), la moyenne pondérée du taux directeur était de 5,49 pour cent en décembre 2021⁸⁸. Parallèlement à cette baisse des taux directeurs, les banques centrales de plusieurs pays à revenu intermédiaire, tels que l'Afrique du Sud, l'Inde, l'Indonésie et la Turquie, ont eu recours à des politiques monétaires peu conventionnelles, fondées par exemple sur l'achat d'actifs (assouplissement quantitatif).
- 91.** Une autre difficulté macroéconomique majeure est la flambée de l'inflation observée à partir de la fin de 2021, sous l'effet d'une hausse de la demande globale, des coûts énergétiques, de la montée des prix des produits de base et denrées alimentaires et de la persistance des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Dans ce contexte, certaines banques centrales ont déjà réagi en relevant leurs taux d'intérêt fin 2021. Néanmoins, la majorité des banques centrales maintiennent toujours leurs taux à des niveaux historiquement bas. En outre, même avec une hausse des taux, les politiques monétaires demeurent dans l'ensemble

⁸⁶ Islam, «Macroeconomic policy responses to the COVID-19 crisis in emerging market and developing economies: current outcomes and evolving challenges», à paraître.

⁸⁷ Banque des règlements internationaux, «Central bank policy rates».

⁸⁸ Central Bank News, «Interest Rates».

très expansionnistes dans la plupart des pays, à quelques exceptions près (Argentine et Zimbabwe, par exemple).

92. En 2022 et à plus long terme, les pays ne pourront se relever de la crise du COVID-19 que s'ils ont la capacité d'accroître leur taux de vaccination et de réaliser les investissements nécessaires pour remédier aux énormes déficits de travail décents existant, en particulier chez les groupes durement touchés. Or les mesures prises jusqu'ici pour faire face à la crise ont creusé de vastes gouffres budgétaires. En outre, les recettes gouvernementales ont chuté du fait du ralentissement général de l'activité économique: le rapport recettes-PIB a connu la chute la plus marquée dans les économies de marché émergentes, passant de 27,0 pour cent en 2019 à 25,1 pour cent en 2020, alors qu'il a chuté de 14,9 à 14,1 pour cent dans les pays en développement à faible revenu ⁸⁹.
93. Partant, la dette publique globale brute (en pourcentage du PIB) s'est envolée dans le monde entier pendant la crise (tableau 2). En 2020, elle a augmenté de plus de 30 points de pourcentage dans les économies avancées (par rapport à la moyenne pour la période 2001-2019) et d'environ 20 points dans les pays à revenu intermédiaire. Si cette augmentation a été moins marquée dans les économies à faible revenu (passant d'une moyenne de 42,0 pour cent pour 2001-2019 à 49,9 pour cent en 2020), la viabilité de la dette pose davantage problème à ces pays, qui auront encore besoin d'un allègement de leur dette et d'un soutien au cours des prochaines années, d'autant que les taux d'endettement devraient rester élevés dans un avenir proche.

► **Tableau 2. Dette brute (% PIB) selon la région/la classification par revenu, 2001-2025**

Région	2001-2019	2020	2021-2025
Économies avancées	89,5	122,7	119,6
Économies de marché émergentes et économies à revenu intermédiaire	43,4	64,0	66,9
Pays en développement à faible revenu	42,0	49,9	49,1

Source: FMI, «Fiscal Monitor of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic», octobre 2021.

1.2.6. Politiques sectorielles (notamment commerciales et environnementales)

94. Bien que les politiques sectorielles et industrielles conservent un rôle crucial, de récentes expériences (par exemple en Afrique du Sud, au Costa Rica, en Espagne, au Ghana et au Viet Nam) enseignent que la simple adoption d'une politique industrielle n'est pas gage, en elle-même, d'une transformation structurelle réussie. Outre la nécessité de procéder à un diagnostic détaillé dès la phase de conception pour déterminer avec précision le potentiel des différents secteurs sur la base du dialogue social, l'expérience des pays montre que les politiques sectorielles doivent s'inscrire dans le cadre d'un ensemble de politiques cohérent et viser les mêmes objectifs que la politique générale du pays sur le plan du développement et de l'économie ⁹⁰. Le secteur des soins, le secteur du numérique et le secteur vert sont considérés par de nombreux pays comme des secteurs qui sont susceptibles de créer des emplois décents tout en faisant avancer les économies sur la voie de l'égalité et de l'inclusivité.

⁸⁹ FMI, «Fiscal Monitor (October 2021)».

⁹⁰ David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau et Johannes Weiss, «Industrial policies for structural transformation: Processes, institutions and methods», chapitre 1, dans BIT, *Global Employment Policy Review 2020*.

95. En ce qui concerne les politiques commerciales, de nombreuses institutions internationales ou nationales préconisent de renforcer le lien entre le commerce et le travail décent en permettant à tous les travailleurs (quelles que soient leur relation ou modalités d'emploi) et entreprises – en particulier aux petites entreprises et à celles dirigées par des femmes ou axées sur l'innovation – de devenir de véritables acteurs et bénéficiaires du système commercial mondial⁹¹. Les décideurs s'accordent largement à reconnaître que le développement des compétences est important pour des échanges fructueux, comme en témoignent les stratégies nationales menées à la fois en matière de commerce et de compétences.
96. S'agissant de l'économie verte, les PNE sont un bon point de départ pour concilier emploi et objectifs environnementaux, notamment par la promotion des «emplois verts». Ces dernières années, les politiques de l'emploi sont de manière générale devenues plus écologiques, visant à créer des possibilités de travail décent dans l'économie verte au moyen de tout un éventail de mesures allant de régimes fiscaux incitatifs et d'investissements catalyseurs dans des secteurs prometteurs à des activités de formation et de développement des compétences, notamment de requalification dans le cadre de programmes actifs du marché du travail. Ces politiques pourraient cependant être encore mieux conçues et mises en œuvre de manière plus efficace en adoptant une approche intégrée. Plus généralement, les questions liées aux emplois verts ont souvent été traitées dans les cadres de développement nationaux plutôt que dans des cadres spécifiquement dédiés. Ainsi, les initiatives couronnées de succès sont celles qui reposent sur un ensemble cohérent de politiques bien coordonnées – en particulier dans les domaines des finances, de l'industrie, de l'emploi/du marché du travail et de l'éducation ou du développement des compétences – et qui visent la promotion des emplois verts et d'une économie plus respectueuse de l'environnement⁹².

⁹¹ OMC, «Forum public 2016 – “Un commerce inclusif”», 2016.

⁹² Nebuloni, Ernst et Epifanio.

► Chapitre 2

Une nouvelle génération de politiques de l'emploi pour un meilleur avenir du travail

97. La deuxième discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi⁹³ a permis de déterminer qu'un cadre global pour l'emploi devrait comporter les principaux éléments ci-après: *a)* des politiques macroéconomiques favorables à l'emploi; *b)* des politiques commerciales, industrielles, fiscales, infrastructurelles et sectorielles; *c)* des politiques en faveur des entreprises, en particulier des entreprises durables; *d)* des politiques d'éducation qui sous-tendent des stratégies d'apprentissage tout au long de la vie et de développement des compétences adaptées à l'évolution des besoins du marché du travail; *e)* des politiques et des institutions du marché du travail; *f)* des politiques de lutte contre le chômage de longue durée; *g)* des politiques sur les migrations de main-d'œuvre; *h)* des processus tripartites visant à promouvoir la cohérence des politiques économiques, environnementales, de l'emploi et sociales; *i)* des mécanismes de coordination interinstitutionnelle efficaces; *j)* des stratégies d'activation globales pour faciliter la transition de l'école à la vie active; *k)* des politiques qui encouragent la transition vers la formalité; *l)* des politiques visant à relever le défi de la durabilité environnementale et à garantir une transition juste pour tous; *m)* des politiques permettant de faire face aux incidences du nouveau contexte démographique sur l'emploi et la protection sociale; *n)* des systèmes d'information pertinents et actualisés sur le marché du travail; *o)* des systèmes efficaces de suivi et d'évaluation des politiques et des programmes de l'emploi.
98. Le présent chapitre examine, en s'appuyant sur cette liste, les principaux problèmes et défis que posent la promotion de l'emploi, la reprise après la crise et l'avenir du travail, dans un contexte marqué par l'évolution des politiques de l'emploi. Il expose les grandes caractéristiques de la nouvelle génération de politiques de l'emploi, décrivant notamment la façon dont l'OIT et les États Membres appliquent le concept de cadre global pour les politiques de l'emploi, examine les raisons pour lesquelles un tel cadre est essentiel pour permettre une transformation structurelle inclusive et explique pourquoi les politiques qui favorisent des transitions inclusives sur le marché du travail sont importantes dans le cadre d'une approche centrée sur l'humain. En outre, il pose la question de savoir ce qui prévaut, de la qualité ou de la quantité, en matière d'emploi, et se penche sur plusieurs aspects particuliers de l'action publique. Enfin, il examine les stratégies financières nécessaires à la bonne mise en œuvre des cadres globaux pour les politiques de l'emploi, et en particulier des politiques nationales de l'emploi (PNE).

2.1. Une nouvelle génération de politiques globales de l'emploi portée par l'OIT

99. La convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, repose sur le principe de promotion du plein emploi, productif et librement choisi grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes nationaux de l'emploi qui soient coordonnés avec les autres politiques nationales de développement⁹⁴. Conformément à la convention, les politiques de l'emploi

⁹³ BIT, «Discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi», Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi, Conférence internationale du Travail, 103^e session, *Compte rendu provisoire*, n° 12(Rev.), 2014.

⁹⁴ BIT, *convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964*.

devraient être élaborées dans le cadre d'une procédure participative et fondées sur une approche inclusive, non discriminatoire et durable, comme expliqué lors des première et deuxième discussions récurrentes sur l'objectif stratégique de l'emploi ainsi que dans l'étude d'ensemble de 2020⁹⁵, de façon à ce que chacun puisse choisir librement son emploi.

- 100.** L'approche suivie par l'OIT sur la base des conclusions de la deuxième discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi, qui recommandaient l'inscription des politiques nationales dans un cadre global, se reflète dans tous les programmes et budgets adoptés depuis, comme en témoigne notamment l'assistance fournie aux États Membres concernant: l'élaboration et l'application de cadres globaux pour l'emploi; la juste combinaison et l'échelonnement approprié des politiques; les mesures de soutien aux entreprises et aux travailleurs vulnérables.
- 101.** Si ce cadre stratégique global continue d'éclairer les politiques élaborées par les États Membres, il devient toutefois urgent de l'adapter à un monde du travail en pleine mutation, notamment en y incluant des mesures à court et à long terme (section 2.2), en renforçant l'appui apporté aux transitions des travailleurs et des entreprises (section 2.3) et en tirant pleinement parti des approches novatrices, l'accent étant mis sur une mise en œuvre rapide et efficace (section 2.4). Comme le soulignent la Déclaration du centenaire⁹⁶ et l'Appel mondial à l'action⁹⁷, cette nouvelle approche évolutive devrait s'inscrire dans un cadre global, de sorte que les politiques se renforcent mutuellement et qu'elles soient toutes axées sur l'emploi.
- 102.** Fondée sur les leçons du passé et adaptée aux besoins émergents, la nouvelle génération de politiques de l'emploi repose toujours sur deux grands piliers de l'action publique qui conditionnent l'emploi et le marché du travail: 1) les politiques économiques et sociales, y compris les politiques sectorielles et industrielles⁹⁸, les politiques macroéconomiques, les politiques relatives à l'éducation et à la formation et les politiques de développement du secteur privé; 2) les politiques du marché du travail, qu'elles soient actives ou passives, et les politiques de protection sociale (figure 12).

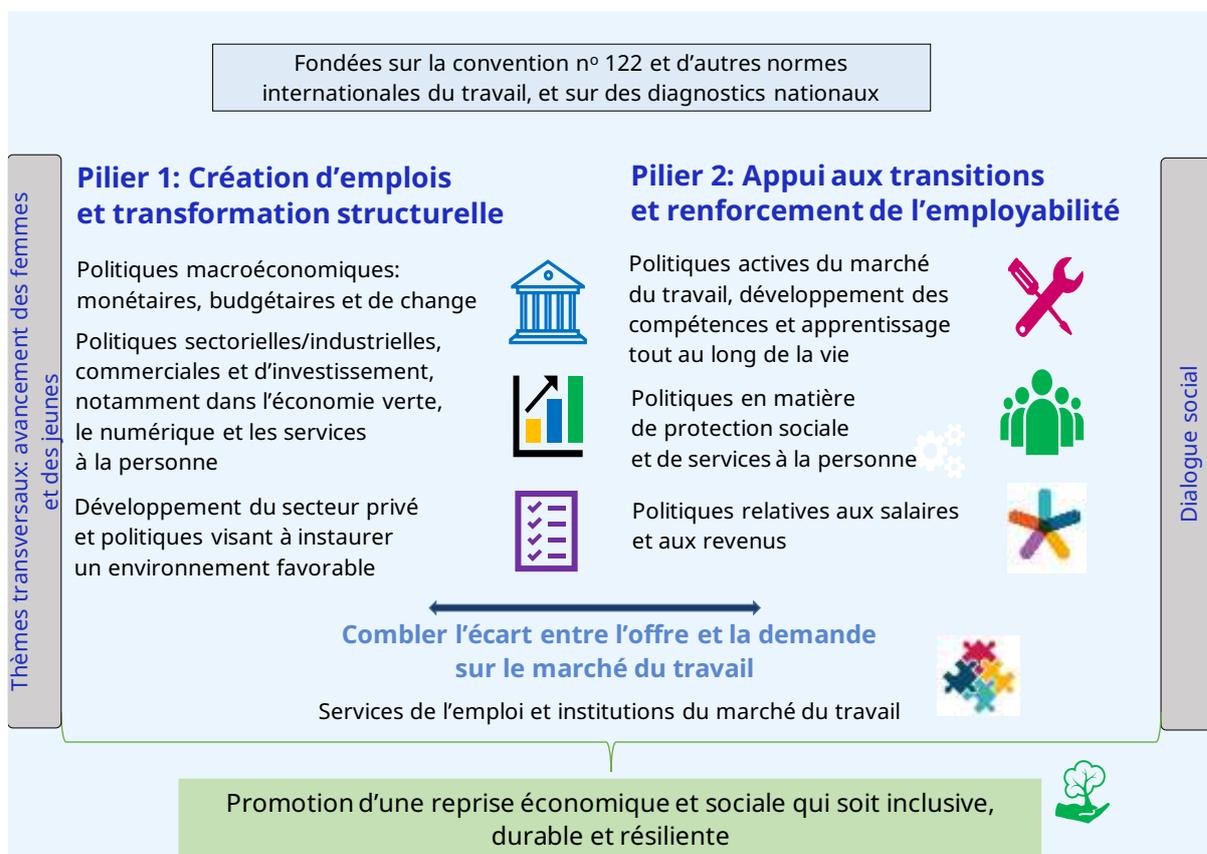
⁹⁵ BIT, *Promouvoir l'emploi et le travail décent dans un monde en mutation*, Conférence internationale du Travail, 109^e session, 2020.

⁹⁶ BIT, *Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail*, 2019

⁹⁷ BIT, *Résolution concernant un appel mondial à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19*, Conférence internationale du Travail, 109^e session, juin 2021.

⁹⁸ David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau et Johannes Weiss, «*Industrial policies for structural transformation: Processes, institutions and methods*», dans BIT, *Global Employment Policy Review 2020*.

► **Figure 12. Des politiques de l'emploi tenant compte des considérations de genre pour une reprise centrée sur l'humain**



- 103.** La nouvelle génération de politiques de l'emploi cherche à mieux tenir compte des considérations de genre et se concentre davantage sur les groupes défavorisés. Si ces politiques promeuvent le développement des emplois décents en général, elles mettent constamment l'accent sur les jeunes, les femmes et les travailleurs de l'économie informelle. En outre, elles portent une attention accrue aux nouveaux groupes de population qui se trouvent désavantagés par l'effet des divers facteurs qui façonnent l'avenir du travail.
- 104.** Comme par le passé, les nouvelles politiques globales de l'emploi comportent des mesures axées sur la demande et d'autres axées sur l'offre, ainsi que des mesures destinées à équilibrer les deux volets. Toutefois, un accent accru est mis sur l'instauration d'un environnement propice au secteur privé en tant que source première de création d'emplois, et les mesures axées sur l'offre sont élargies du fait du recentrage sur l'approche du cycle de vie, dont témoigne par exemple la priorité accordée à l'apprentissage tout au long de la vie. Par ailleurs, l'enjeu est davantage celui d'une transformation structurelle dans le but de reconstruire des sociétés qui soient plus inclusives, plus durables et plus résilientes, et de promouvoir des transitions sûres et inclusives de sorte que personne ne soit laissé de côté. D'où une perspective plus largement ouverte sur le développement.
- 105.** Le dialogue social a toujours été un élément clé des politiques de l'emploi car, plus que tout autre mécanisme, il garantit la prise en compte des besoins de tous, en particulier des groupes défavorisés. La collaboration avec les partenaires sociaux reste essentielle et des efforts sont entrepris pour renforcer le rôle de ces derniers. Le recours au dialogue social contribue généralement à un résultat global équilibré qui bénéficie de niveaux d'acceptation élevés.

- 106.** S'il importe que le cadre des politiques de l'emploi soit élaboré en s'appuyant sur le dialogue social, la clé du succès réside dans la façon dont ces politiques sont traduites dans les faits. C'est pourquoi il faut des ressources suffisantes, des institutions solides et des modes de collaboration novateurs. La nouvelle génération de politiques de l'emploi couvre un champ plus large qui comprend notamment l'économie rurale; les éléments liés à une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables; la promotion de sociétés pacifiques, stables et résilientes grâce au travail décent; les programmes du marché du travail et les services de l'emploi destinés à accompagner les transitions vers le travail décent tout au long de la vie.
- 107.** Les priorités, les circonstances et les ressources n'étant pas les mêmes d'un pays à l'autre, l'approche des PNE portée par l'OIT constitue un moyen de garantir que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques globales de l'emploi suivent un processus participatif, de sorte que les pays puissent déterminer et appliquer la combinaison de mesures qui leur convient, en fonction de leurs capacités, de leurs ressources et de leurs priorités respectives.
- 108.** La nouvelle génération de politiques de l'emploi tient également compte du fait que, dans certains contextes, les États Membres peuvent avoir besoin de solutions plus rapides. Elle facilite donc des procédures plus souples permettant une élaboration rapide des politiques publiques (par exemple en privilégiant un cycle plus court pour les nouvelles stratégies ou des mesures ciblées à plus court terme, assorties d'un suivi plus fréquent).
- 109.** Ces politiques de l'emploi souples, inclusives et tenant compte des considérations de genre ont été essentielles pour atténuer les incidences négatives que la crise du COVID-19 a eues sur l'emploi et les revenus dans de nombreux pays, en agissant tant sur l'offre que sur la demande. Fondées sur des diagnostics nationaux rapides et sur l'approche préconisée par l'OIT, elles ont été plus facilement mises en œuvre là où des institutions solides étaient en place et où le dialogue social était déjà utilisé comme mécanisme de facilitation. La mobilisation de tous les ministères et acteurs concernés a souvent conduit à ce que d'importantes ressources soient affectées en faveur de la sécurisation des emplois et des revenus.

2.2. Lien entre transformation structurelle, reprise et politiques de l'emploi

- 110.** La transformation structurelle est le processus par lequel les pays progressent vers des activités économiques plus productives ainsi que vers une plus grande durabilité – en effet, sans neutralité carbone, les gains de productivité sont de courte durée. Cette évolution est censée déboucher sur des gains de productivité qui permettent aux travailleurs d'avoir des revenus plus élevés et de meilleures conditions de travail, notamment des horaires de travail adéquats; pour autant qu'ils soient équitablement répartis dans la société, ils favorisent également l'investissement dans la création d'emplois. De ce point de vue, l'OIT considère que la transformation structurelle est à la fois positive sur le plan de l'emploi, tant en termes de quantité que de qualité, et essentielle pour un processus de développement réussi.
- 111.** La transformation structurelle devant constituer un objectif de développement à long terme, il est nécessaire d'en tenir compte dans les stratégies de relance actuellement élaborées. La reprise centrée sur l'humain proposée dans l'Appel mondial à l'action⁹⁹ vise, entre autres, à permettre une transformation structurelle inclusive à long terme. Pour être efficaces, ces stratégies de relance doivent reposer sur quatre piliers: a) une croissance économique et un développement

⁹⁹ BIT, Résolution concernant un appel mondial à l'action.

inclusifs; b) la protection de tous les travailleurs; c) la protection sociale universelle; d) le dialogue social.

112. Les politiques macroéconomiques adoptées dans le cadre de la reprise ne devraient pas se contenter d'un rôle anticyclique et avoir pour unique objectif de revenir aux niveaux d'avant la crise. Elles devraient également chercher à remédier aux problèmes structurels et aux causes profondes des déficits de travail décent dans le monde entier. Pour cela, il serait nécessaire d'adopter un ensemble de mesures budgétaires ayant pour but de développer l'emploi décent (y compris en facilitant la transition vers l'économie formelle), appuyées par des politiques industrielles, des programmes de développement des compétences, des politiques actives du marché du travail, l'instauration d'un environnement favorable aux entreprises ainsi que des investissements progressifs et durables en faveur d'une protection sociale universelle adéquate ¹⁰⁰.
113. Par ailleurs, le renforcement de la résilience à long terme passera par une action multilatérale et une plus grande solidarité au niveau mondial, en ce qui concerne notamment l'accès aux vaccins, la restructuration de la dette et l'instauration des conditions requises pour une transition verte. En particulier, les efforts visant à combler les déficits de protection sociale et à assurer un accès universel à une protection sociale complète, adéquate et durable restent essentiels pour faciliter des transformations structurelles inclusives. Le financement équitable et viable des systèmes de protection sociale dans un contexte de ressources budgétaires limitées devra reposer sur des mesures multilatérales, d'autant que les pressions inflationnistes que connaissent les économies avancées pèsent sur les conditions de financement partout dans le monde.
114. Enfin, le dialogue social doit jouer un rôle clé dans la réponse à la pandémie et au-delà. Pendant la période de relèvement, et alors que les déséquilibres entre l'offre et la demande persistent, il est essentiel d'y avoir recours pour trouver des solutions ayant des retombées macroéconomiques positives et bénéficiant tant aux entreprises qu'aux travailleurs. Dans ce contexte, il est nécessaire de renforcer les capacités des administrations publiques ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs afin de leur permettre de participer efficacement à ce processus.

2.3. Des transitions vers plus d'égalité et d'inclusion grâce à une approche centrée sur l'humain

115. Pour se préparer à l'avenir du travail et aux défis connexes, il faut se doter de politiques de l'emploi qui soient axées sur la création d'emplois dans les secteurs prometteurs et, parallèlement, qui jettent les bases d'économies plus inclusives, plus durables et plus résilientes et qui facilitent des transitions sans exclusive sur le marché du travail. Dans ce contexte, l'accent mis sur la transformation structurelle de l'économie et sur des transitions équitables et inclusives contribue à donner une dimension humaine au développement, en remettant ce qu'il y a de plus important au centre de l'action. Ces politiques de l'emploi doivent être conçues de façon à ce que les défis liés à l'avenir du travail soient considérés comme de nouvelles perspectives. Par exemple, les nouvelles technologies, comme l'intelligence artificielle et la robotisation, ont déjà commencé à transformer les marchés du travail, y compris dans les pays émergents et en développement. Plutôt que de considérer ces avancées techniques comme des menaces pour l'emploi, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés, il faudrait s'en servir pour améliorer les conditions de travail, rendre les institutions du marché du travail plus performantes et créer des emplois

¹⁰⁰ Kucera, Schmidt-Klau et Weiss.

dans les secteurs d'avenir. Il est essentiel de bien protéger les travailleurs qui perdent leur emploi et de leur fournir l'appui voulu pour faciliter leur transition vers de nouveaux emplois. La transformation de l'économie nécessaire à la réalisation des objectifs climatiques – une autre ambition fondamentale centrée sur l'humain – va entraîner la disparition de certains emplois bien rémunérés dans des secteurs très polluants; il faudra offrir aux travailleurs concernés de nouvelles possibilités et veiller à ce que leurs transitions soient bien gérées. La mondialisation doit devenir plus inclusive et plus équitable, afin que l'intensification des échanges commerciaux et des processus de production mondialisés bénéficie aux travailleurs tout au long des chaînes d'approvisionnement – dans ce domaine aussi, les politiques de l'emploi jouent un rôle important. Enfin, les politiques de l'emploi centrées sur l'humain doivent tenir dûment compte des effets du vieillissement de la population et veiller à ce que les personnes âgées aient une vie digne et épanouie qui soit conforme à leurs souhaits.

- 116.** La création d'emplois en nombre suffisant reste primordiale. Toutefois, les emplois ainsi créés doivent être décents et s'inscrire dans des approches plus larges du développement favorisant l'instauration de sociétés plus inclusives et plus vertes. En outre, ils doivent s'accompagner d'une bonne gestion des transitions, de sorte que personne ne soit laissé de côté.
- 117.** Compte tenu des transformations structurelles nécessaires et des transitions vers de nouveaux emplois imposées par le processus de développement, les compétences à obtenir sont toujours plus complexes. Afin de permettre aux travailleurs d'acquérir ces compétences, il faut investir sans tarder dans les outils et les institutions nécessaires à l'apprentissage et aux transitions tout au long de la vie. Les services de l'emploi doivent être efficaces et bien connectés aux établissements d'enseignement de façon à anticiper correctement les besoins de formation et de recyclage. Les programmes de perfectionnement professionnel doivent également reposer sur une anticipation appropriée des futurs besoins de qualifications fondée sur les évolutions du marché du travail local. Dans ce contexte, il est essentiel de disposer d'observatoires nationaux du marché du travail et de systèmes d'information sur le marché du travail dotés de tous les moyens nécessaires et de tirer parti des nouvelles technologies.
- 118.** Par ailleurs, les prestations de sécurité sociale, leur continuité et leur transférabilité revêtent, aujourd'hui plus que jamais, une importance centrale dans des sociétés où les travailleurs font face à des transitions de plus en plus compliquées.

2.4. Pour un meilleur avenir du travail: politiques et modalités de mise en œuvre

- 119.** L'Appel mondial à l'action de l'OIT¹⁰¹ souligne la nécessité d'une reprise qui soit pleinement inclusive et fondée sur une mise en œuvre accélérée de la Déclaration du centenaire¹⁰². Cela sous-entend que les politiques de l'emploi devraient jouer un rôle crucial dans la relance de l'économie en remédiant aux inégalités systémiques et structurelles et aux autres problèmes sociaux et économiques à long terme qui existaient déjà bien avant la pandémie. La présente section porte sur les politiques à mettre en place et sur les modalités de leur mise en œuvre.

2.4.1. Une transformation structurelle inclusive

- 120.** Le concept de transformation structurelle n'est pas nouveau. Quel que soit leur niveau de développement, les pays tentent de restructurer leur économie pour accroître leur productivité

¹⁰¹ BIT, Résolution concernant un appel mondial à l'action.

¹⁰² BIT, Déclaration du centenaire.

et améliorer le niveau de vie de leur population. Toutefois, les résultats de cette transformation structurelle sont très inégaux d'un pays et d'une région à l'autre; certaines économies – en particulier dans les régions les moins développées – voient même leur productivité baisser du fait d'un redéploiement intersectoriel de la main-d'œuvre au profit de secteurs moins productifs. Ainsi, seule une transformation structurelle inclusive et durable, génératrice d'emplois décents pour tous et assurant la protection de tous les travailleurs peut permettre de reconstruire en mieux. Pour concrétiser cette ambition, il faut repenser les différentes politiques de sorte qu'elles soient plus inclusives et davantage axées sur l'emploi. Les principaux domaines dans lesquels les pouvoirs publics doivent agir sont énoncés dans les paragraphes suivants. Si tous ont leur importance, la réussite dépend fortement d'un dialogue social approfondi. Le renforcement des institutions de dialogue social et des capacités des partenaires sociaux à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des différentes politiques publiques doit donc être une priorité.

Des politiques macroéconomiques pour parvenir au plein emploi productif

121. Ces dernières décennies, les politiques macroéconomiques visaient principalement à limiter l'inflation; il faut maintenant qu'elles aient pour objectif explicite de créer des emplois décents. Les autorités financières, les banques centrales et les banques nationales de développement (lorsqu'il en existe) disposent d'un éventail de leviers qu'elles peuvent utiliser pour promouvoir le développement des entreprises, l'innovation et la création d'emplois ainsi que l'investissement et le commerce, lesquels créeront à leur tour des possibilités d'emploi (encadré 2). Le développement de capacités institutionnelles pour gérer la demande globale tout au long du cycle économique, la mise en place de systèmes fiscaux progressifs à assiette large et la création de services d'intermédiation financière transparents et correctement réglementés qui appuient les secteurs productifs de l'économie sont autant de facteurs essentiels pour parvenir au plein emploi productif, conformément à l'objectif de développement durable (ODD) n° 8. La fiscalité jouant un rôle important dans le cadre des politiques budgétaires, il est nécessaire d'avoir des discussions approfondies sur la question de la taxation des robots, sur les régimes fiscaux préférentiels pour les entreprises numériques ainsi que sur les mesures d'allègement fiscal dont bénéficient les activités de recherche et développement et les régimes d'imposition des recettes tirées des brevets, du type «patent box».

► Encadré 2. La stratégie nationale de relance de l'emploi aux Philippines

En réponse à la déstabilisation de l'économie et du marché du travail provoquée par la crise du COVID-19, le gouvernement des Philippines a adopté une approche mobilisant l'ensemble des acteurs de la société pour élaborer une stratégie nationale de relance de l'emploi dans le cadre du Plan actualisé de développement des Philippines pour 2017-2022 et du plan de relance ReCharge PH. Fondée sur le cadre stratégique à quatre piliers que l'OIT a établi pour faire face aux répercussions socio-économiques de la crise, la stratégie comporte quatre résultats opérationnels consistant à: 1) relancer l'économie; 2) restaurer la confiance des consommateurs et des entreprises; 3) faciliter l'actualisation des compétences et la reconversion des travailleurs; 4) faciliter l'accès au marché du travail.

122. Dans le contexte actuel, les politiques budgétaires doivent contribuer non seulement à protéger les emplois, les salaires et les revenus et à rétablir les taux d'emploi aux niveaux d'avant la crise, mais aussi à remédier aux problèmes structurels, à façonner la croissance économique, à réduire la pauvreté et les inégalités et à investir dans un avenir plus inclusif et plus durable¹⁰³. Il faut donc

¹⁰³ Pour des informations concernant l'Afrique, voir: Ilan Strauss, Busi Sibeko et Gilad Isaacs, *Towards a Transformative Macroeconomic Policy Framework for Employment Generation in Africa*, 2021.

adopter, en fonction des contraintes et des priorités nationales, une combinaison de mesures budgétaires qui aient pour objectif de créer de nombreux emplois décents (ainsi que de faciliter la transition vers l'économie formelle) et qui soient appuyées par des politiques industrielles, des programmes de développement des compétences, des politiques actives du marché du travail (visant notamment à réduire la fracture numérique) ainsi que des investissements soutenus dans des systèmes adéquats de protection sociale universelle. Il convient de noter que, comme dans les pays à revenus élevés, les politiques budgétaires peuvent aussi contribuer à promouvoir une croissance inclusive dans les pays émergents et en développement, bien que ces derniers aient une marge de manœuvre budgétaire relativement limitée. Les effets multiplicateurs qui se produisent sont certes moins importants dans les économies émergentes que dans les économies avancées, mais ils sont de même nature.

- 123.** Les politiques monétaires et les politiques de change constituent également des éléments importants de cadres macroéconomiques favorables à l'emploi et peuvent avoir pour objectifs la stabilité des prix et le plein emploi. Ces deux objectifs sont ainsi inscrits dans le mandat de la Réserve fédérale des États-Unis depuis 1978. En 2018, l'objectif consistant à créer un «maximum d'emplois durables» a été ajouté au mandat de la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande, en plus de la stabilité des prix. Des taux de change stables et compétitifs peuvent aussi jouer un rôle important pour la diversification économique (cible 8.2 des ODD)¹⁰⁴ et la gestion des fluctuations cycliques des flux de capitaux. Un tel cadre peut en outre contribuer au développement des secteurs marchands (agriculture et industrie manufacturière) et des secteurs ayant d'importantes retombées en matière d'apprentissage, permettant ainsi la diffusion de nouvelles technologies. Les stratégies d'investissement à forte intensité d'emploi et les mesures visant à accroître les retombées du commerce sur l'emploi sont aussi essentielles pour créer des emplois de qualité.

Politiques sectorielles

- 124.** Les politiques sectorielles peuvent aider à atteindre le double objectif d'une hausse de la productivité et du plein emploi en facilitant une réaffectation de la main-d'œuvre et de la production vers les secteurs plus productifs; il faut toutefois garder à l'esprit que ces processus se feront au détriment de certains secteurs et qu'il faudra apporter aux travailleurs et aux entreprises concernés un appui en vue d'éventuelles transitions. Au sens strict, les politiques sectorielles visent à permettre une transformation structurelle inclusive au profit de secteurs plus productifs. Au sens plus large, elles nécessitent en outre des investissements dans les infrastructures et le développement des compétences et doivent s'accompagner de politiques macroéconomiques et commerciales favorables, et elles ont souvent pour objectif une meilleure intégration sur les marchés internationaux. Vu l'urgence du problème posé par le changement climatique, les stratégies sectorielles doivent aussi tenir compte des possibilités de travail décent offertes par les investissements dans l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets. La transformation structurelle inclusive guidée par les politiques sectorielles est aussi l'occasion de faire reculer l'informalité (indicateur 8.3.1 des ODD), en particulier parmi les micro, petites et moyennes entreprises des pays en développement.
- 125.** Les politiques de transformation structurelle inclusive doivent tenir compte du fait que la hausse de la productivité et/ou des revenus découlant de la croissance économique varie dans le temps et d'un secteur à l'autre¹⁰⁵. Un facteur essentiel à cet égard est le stade de développement du pays concerné – économie à dominante agricole, en début ou en cours d'industrialisation, en cours

¹⁰⁴ ONU, «SDG Indicators: Target 8.2».

¹⁰⁵ Sangheon Lee *et al.*, *Does Economic Growth Deliver Jobs? Revisiting Okun's Law*, ILO Working Paper 17, 2020.

de désindustrialisation précoce ou économie mature ayant déjà atteint un stade postindustriel (encadrés 3 et 4).

► Encadré 3. La transformation structurelle en Ouganda

L'Ouganda a pris de nombreuses mesures pour stimuler le développement de son secteur privé, mais ses résultats sur le plan de la transformation structurelle sont limités. Une récente analyse diagnostique de l'emploi menée par le ministère des Questions de genre, du Travail et des Affaires sociales a montré que l'emploi progressait principalement dans les branches d'activité à petite échelle et à faible productivité dans les secteurs de l'agriculture et du commerce, mais qu'il déclinait dans l'industrie manufacturière et dans d'autres secteurs à plus forte productivité. Alors que le pays s'attache actuellement à élaborer un programme national de l'emploi ambitieux et un troisième plan national de développement, il lui faut déterminer quels sont les secteurs susceptibles de créer le plus d'emplois productifs.

Source: Ouganda, ministère des Questions de genre, du Travail et des Affaires sociales, «[Employment Diagnostic Analysis study in Uganda](#)», 2017.

► Encadré 4. La transformation rurale: une priorité de la planification stratégique au Suriname

En octobre 2021, le gouvernement du Suriname a approuvé un plan quinquennal de développement pour la période 2022-2026 dans le but d'atteindre les ODD d'ici à 2030 (notamment l'objectif 8, qui porte sur la croissance et le travail décent) et de favoriser le plus efficacement possible une reprise centrée sur l'humain pour sortir de la crise du COVID-19. Ce plan a été élaboré en s'appuyant sur des données factuelles solides, une analyse «SWOT» (analyse des forces, des faiblesses, des possibilités et des menaces) et une analyse de scénarios, à l'issue de consultations interministérielles et d'un dialogue entre les partenaires sociaux. Il définit les interventions stratégiques qui seront menées à court et à moyen terme, parmi lesquelles en particulier la promotion du travail décent dans le secteur agroalimentaire et les autres secteurs de l'économie rurale. Son élaboration a bénéficié de l'appui analytique et des conseils techniques du BIT à toutes les étapes. Le BIT a notamment aidé le Bureau de la planification du Suriname et l'Office national de statistique à mettre au point un nouvel outil de modélisation macroéconomique.

Source: Suriname, Bureau de la planification du Suriname, «[Long-Term Development Plan 2022-2026](#)».

- 126.** Dans de nombreux pays à faible revenu, la main-d'œuvre, souvent informelle, circule d'un secteur agricole peu productif vers un secteur tertiaire qui se caractérise également par sa faible productivité, dans une économie où l'activité industrielle est faible, voire inexistante. Il est donc essentiel de recenser les possibilités offertes dans le secteur secondaire (notamment dans l'artisanat, qui constitue une précieuse source de compétences) et dans le secteur tertiaire moderne afin d'absorber les travailleurs qui quittent l'agriculture et les autres secteurs à forte intensité de ressources et de faire progresser la productivité. Cela permettrait également de veiller à ce que les investissements voulus soient faits dans le développement de secteurs prometteurs, notamment dans l'économie verte. Nombre des problèmes qui entravent la réalisation de l'ODD 8 (emplois à faible productivité, travail informel et pauvreté dans le travail) persistent dans les zones rurales. C'est pourquoi il est nécessaire d'améliorer la productivité de l'agriculture (par exemple en favorisant l'agriculture de conservation) et d'investir dans l'emploi rural non agricole. Par ailleurs, la promotion de l'industrialisation rurale peut contribuer à faire progresser les revenus et le niveau de vie en milieu rural (encadré 5).

► Encadré 5. La voie vers la formalisation de l'emploi en Chine

D'après une étude réalisée pour le BIT, la part de l'emploi formel en Chine a été portée de 44 pour cent en 2000 à 65 pour cent en 2012. Cette augmentation résulte d'une stratégie d'industrialisation (couvrant également des entreprises communales et villageoises du secteur non agricole) qui a entraîné une réaffectation rapide de la main-d'œuvre rurale de l'agriculture vers des secteurs non agricoles, des mouvements migratoires vers les villes ainsi que des transformations à l'intérieur des zones urbaines.

La part dans l'emploi formel urbain des entreprises émergentes est passée de 1 à 30 pour cent, tandis que celle des micro et petites entreprises est passée de moins de 5 pour cent à 40 pour cent. L'emploi traditionnel est toujours responsable des 30 pour cent restants (contre 95 pour cent en 1990).

Source: Nomaan Majid, *The Great Employment Transformation in China*, Employment Working Paper No. 195, BIT, 2015.

- 127.** La croissance de certains secteurs dépend aussi des politiques de formation assorties de priorités sectorielles. Ces politiques sont fondées sur une évaluation des besoins de compétences, l'élaboration de normes et l'organisation de programmes de formation. On considère de plus en plus qu'une approche sectorielle du développement des compétences permet de remédier aux limitations des approches centralisées, particulièrement en ce qui concerne le décalage entre l'offre de formation et les besoins du marché.

Politiques relatives au changement climatique

- 128.** L'écologisation de l'économie ne sera possible que si elle est viable du point de vue tant environnemental que social, c'est-à-dire qu'elle doit reposer sur une *transition juste*¹⁰⁶. Ce processus nécessite une transformation structurelle des systèmes de production, de sorte que ceux-ci aient un impact environnemental positif ou moins néfaste et qu'ils contribuent à réduire les risques de catastrophe. D'autres changements seront peut-être nécessaires, notamment l'abandon de certaines activités économiques et une migration de la main-d'œuvre depuis les zones devenues trop chaudes, trop sèches ou trop sujettes aux inondations. Il est possible de parvenir à une transformation structurelle inclusive au service d'une transition juste en élargissant la palette des produits et des marchés verts, en investissant dans des projets de réduction des risques et de protection de la biodiversité et du milieu marin, et en promouvant une transition technique vers l'économie circulaire et les énergies renouvelables.
- 129.** Si le passage à une économie à faible émission de carbone aura probablement des retombées nettes positives sur l'emploi¹⁰⁷, il y aura des gagnants et des perdants, surtout pendant la période de transition. Un appui spécifique devra donc être apporté aux travailleurs pénalisés par ce changement¹⁰⁸. Dans les pays fragiles, une transition juste pourrait offrir des possibilités de remédier aux facteurs sous-jacents de vulnérabilité aux catastrophes et aux aléas climatiques en renforçant les liens entre le monde du travail et la réduction des risques de catastrophe, l'action pour le climat et le développement durable. En outre, l'instauration d'une économie verte aurait également des retombées sur la qualité de l'emploi, quoiqu'avec d'importants écarts entre les pays, entre les secteurs et au sein des chaînes de valeur. Ainsi, dans le secteur des énergies

¹⁰⁶ Le cadre pour une *transition juste* a été approuvé par les gouvernements sous l'égide de plusieurs instances internationales, dont l'OIT, qui a adopté des conclusions (2013) et élaboré des principes directeurs (2015) à ce sujet. Voir: BIT, *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, 2015.

¹⁰⁷ Des systèmes alimentaires durables et une protection forestière solide pourraient générer plus de 2 000 milliards de dollars É.-U. par an de profits économiques, créer des millions d'emploi et améliorer la sécurité alimentaire, mais aussi contribuer pour plus d'un tiers à la solution au changement climatique. Voir notamment ONU, *Notre programme commun, Rapport du Secrétaire général*, 2021.

¹⁰⁸ BIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

renouvelables, les activités d'amont génèrent généralement des emplois de bonne qualité, mais les activités d'aval (par exemple la production agricole de bioénergie) peuvent être associées à de mauvaises conditions de travail. Il en va de même dans les filières de recyclage, où les activités d'amont génèrent surtout des emplois formels tandis que, dans les pays en développement, de nombreux travailleurs informels, sans protection sociale ni possibilité d'exercer leurs droits au travail, ramassent les ordures. Les politiques devraient donc aider les travailleurs et les entreprises à relever les défis d'une transition juste en encourageant la requalification et le perfectionnement, le développement des entreprises et l'adoption de processus de production plus durables.

- 130.** Plusieurs stratégies ont été proposées dans le cadre des PNE pour atteindre les cibles en matière d'écologie. La stratégie pour l'emploi adoptée par Maurice repose sur plusieurs axes (bâtiment vert, énergies renouvelables, agriculture biologique, écotourisme et économies d'eau et d'énergie dans l'industrie textile) et prévoit des mesures législatives adaptées, un appui aux services de l'emploi et au service d'orientation professionnelle en ce qui concerne les parcours professionnels ainsi que des mesures d'incitation pour les entreprises vertes. Au Maroc, les emplois verts sont considérés comme un moyen de combler les écarts entre les territoires, et la politique nationale de l'emploi pour 2015-2025 encourage les initiatives locales de développement durable axées sur la conservation des ressources et l'expansion de l'économie circulaire. La PNE est très complète: elle comporte des mesures relatives à la demande et à l'offre, ainsi que des mécanismes visant à consolider la gouvernance du marché du travail. Les politiques macroéconomiques et sectorielles (comme la réforme budgétaire et les stratégies de croissance sectorielle) sont les principaux outils qu'utilise le gouvernement du Maroc pour parvenir à ces objectifs.
- 131.** Par ailleurs, les PNE devront de plus en plus tenir compte des risques spécifiques pesant sur les travailleurs et les entreprises du fait du changement climatique (hausse des températures, sécheresses et inondations ou encore élévation du niveau de la mer). Pour faire face à ces risques, il sera nécessaire d'adopter un ensemble de mesures qui devront être intégrées dans les PNE ou alignées sur elles, notamment des mesures de sécurité et de santé au travail (SST), des investissements dans des infrastructures résilientes face aux aléas climatiques, une meilleure gestion des ressources naturelles, la création de pépinières d'entreprises et de projets technologiques dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, le renforcement de la protection sociale, le développement des compétences et la réduction des risques sur le lieu de travail ainsi que des programmes publics d'emploi (PPE) et des politiques actives du marché du travail ¹⁰⁹.
- 132.** Les difficultés et les défis associés à la transition vers une économie à faible émission de carbone et économe en ressources étant souvent complexes et interconnectés, ils exigent une approche globale de la planification, de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques. Il est essentiel d'améliorer la cohérence des principales politiques et de faciliter la coordination systématique de leur mise en œuvre pour réaliser les ambitieux objectifs énoncés dans l'Accord de Paris ¹¹⁰. En outre, des dispositifs efficaces d'information sur le marché du travail ainsi que de prévision et de suivi des besoins de compétences devraient être mis en place afin d'avoir une meilleure compréhension des restructurations de l'emploi liées à l'économie verte et de l'évolution connexe de la demande de compétences. Des analyses et des données de meilleure qualité sur les répercussions de la transition verte en termes d'emploi et de compétences permettraient de

¹⁰⁹ Global Center on Adaptation, *State and Trends in Adaptation Report 2021: Africa – How Adaptation Can Make Africa Safer, Greener and More Prosperous in a Warming World*, chapitre «Jobs», 2021.

¹¹⁰ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, «L'Accord de Paris», 2015.

prendre des décisions plus éclairées et de saisir les possibilités offertes par ce changement tout en répondant mieux aux problèmes qu'il suscite.

Écosystème de productivité et entreprises durables

- 133.** La Déclaration du centenaire ¹¹¹ et l'Appel mondial à l'action ¹¹² soulignent et réaffirment l'un et l'autre le rôle central que joue l'accroissement de la productivité en permettant de maintenir le niveau de croissance économique nécessaire pour accroître les possibilités de travail décent et les gains de productivité. Il est donc nécessaire, aujourd'hui plus que jamais, qu'un effort concerté soit engagé pour soutenir la croissance de la productivité, facteur clé d'une reprise inclusive, durable et résiliente.
- 134.** Parallèlement au ralentissement de la croissance des salaires moyens réels par rapport à la croissance de la productivité dans de nombreux pays industrialisés, les données montrent l'existence d'un écart de salaires et de productivité entre les entreprises à la frontière de la productivité et les autres. Le découplage entre les salaires et la productivité est également préoccupant dans la plupart des économies émergentes ou en développement, où la croissance de la productivité marque le pas et où l'intégration dans les chaînes d'approvisionnement mondiales – capitale pour stimuler les transferts de technologie et améliorer l'efficacité des processus de gestion au niveau de l'entreprise – se ralentit aussi.
- 135.** La croissance de la productivité étant tributaire de nombreuses dynamiques à l'interface entre les politiques, les institutions, les marchés et les entreprises, il ne peut y avoir de solutions simples à ces problèmes. C'est pourquoi l'approche fondée sur l'écosystème propose de considérer les déterminants de la productivité et des déficits de travail décent aux niveaux macro, méso et microéconomiques afin de trouver des solutions qui se renforcent mutuellement, améliorent la productivité et répartissent les gains de façon équitable. En s'appuyant sur des partenariats productifs et innovants entre les travailleurs et les employeurs, ainsi que sur des plateformes public-privé appropriées, notamment grâce au dialogue social, elle préconise de combiner et de coordonner différentes interventions dans le cadre d'une stratégie intégrée. C'est une approche globale qui renforce les facteurs de productivité aux niveaux stratégique, sectoriel et de l'entreprise, dans le droit fil des efforts déployés pour promouvoir une reprise inclusive et riche en emplois après la crise.
- 136.** Parmi les interventions menées au niveau sectoriel pourraient figurer l'amélioration des fonctions de soutien et d'accès au marché (par exemple l'amélioration de l'accès à la main-d'œuvre qualifiée, aux services financiers et aux services d'aide aux entreprises) ainsi que les campagnes ciblées destinées à resserrer les liens entre les petites et moyennes entreprises (PME), leurs fournisseurs et les marchés. L'élaboration de cadres de compétences peut contribuer à la professionnalisation des métiers qualifiés dans un secteur donné, avec à la clé une main-d'œuvre plus qualifiée et moins de décalage entre l'offre et la demande de compétences sur le marché du travail. Afin de tirer parti de l'évolution technologique, il faudrait investir dans la requalification et le perfectionnement professionnels, et prendre des mesures pour faciliter l'adoption des technologies et l'accès aux financements, de manière à soutenir l'innovation dans les PME. En ce qui concerne la formalisation, on pourrait aussi promouvoir le déploiement à plus grande échelle des petites entreprises en les incitant à nouer des liens commerciaux avec des groupements

¹¹¹ BIT, Déclaration du centenaire.

¹¹² BIT, Résolution concernant un appel mondial à l'action.

d'entreprises, des coopératives ou des consortiums, par exemple, qui les aideraient à améliorer leur productivité grâce à des économies d'échelle autrement hors de portée.

- 137.** Au niveau de l'entreprise, grâce à l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services d'aide mis en place à leur intention, les PME et leurs salariés devraient pouvoir acquérir une meilleure connaissance des pratiques et des stratégies axées sur la productivité et les conditions de travail, et être mieux à même de les mettre en œuvre à leur niveau. Parallèlement aux efforts déployés pour développer les compétences et les aptitudes à l'échelle de l'entreprise (coopération sur le lieu de travail, gestion de la qualité, productivité et assainissement des méthodes de production, gestion des ressources humaines et SST), il faudrait aussi chercher à améliorer l'offre de main-d'œuvre qualifiée au niveau du secteur.
- 138.** Le succès d'un écosystème de productivité dépend de manière générale des politiques mises en œuvre pour promouvoir le développement d'entreprises durables. D'après les conclusions adoptées à cet égard par la Conférence internationale du Travail en 2007, les éléments clés de l'efficacité dans ce domaine sont notamment: un environnement propice à la création et à la croissance ou à la transformation d'entreprises de façon durable; la coordination et la cohérence des politiques; la promotion des investissements vers les secteurs et les chaînes de valeur susceptibles de rendre la croissance plus riche en emplois; l'accès à l'information ainsi qu'aux services commerciaux et financiers; des pratiques commerciales responsables; le dialogue social. Conformément à la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, les politiques adoptées concernant les entreprises doivent avoir le double objet suivant: 1) faire en sorte que les conditions régnant sur le lieu de travail soient synonymes d'équité, d'élimination de la pauvreté et de protection sociale; 2) améliorer la productivité et faciliter l'accès à des ressources concurrentielles.
- 139.** L'objectif du travail décent pour tous suppose non seulement que les entreprises existantes se développent, mais aussi qu'il soit possible pour ceux qui le veulent d'en créer de nouvelles grâce à une politique en faveur de l'entrepreneuriat. Compte tenu de l'incertitude et des coûts que représentent le lancement d'une entreprise et sa viabilité, il est généralement admis qu'un écosystème qui fonctionne bien, dans un environnement favorable aux entreprises, est fondamental pour soutenir les entreprises nouvellement créées. L'approche fondée sur un écosystème propice à l'entrepreneuriat inclusif encourage l'élaboration de politiques en faveur de la création d'entreprises durables moyennant la mise en place d'incubateurs et d'accélérateurs d'entreprises, ainsi que de pôles d'innovation ayant pour but de promouvoir l'entrepreneuriat et de faciliter la croissance durable des entreprises. Le programme de développement de l'entrepreneuriat féminin préconise des mesures de soutien spécifiquement destinées aux femmes entrepreneurs.
- 140.** Pour devenir résilientes et développer leur potentiel de croissance, les micro, petites et moyennes entreprises doivent avoir accès aux sources de financement. Or c'est le plus souvent là qu'elles rencontrent des problèmes. Avec la pandémie de COVID-19, il est encore plus urgent de faciliter l'accès aux produits et aux services financiers et de mettre en place des stratégies nationales d'éducation financière afin d'informer pleinement les utilisateurs potentiels des risques encourus. Le programme «Impact Insurance» du BIT accompagne les institutions financières et les gouvernements qui mettent à l'essai de nouvelles approches plus globales de la gestion des risques, combinant par exemple épargne, crédit et assurance (et prévention des risques).
- 141.** Les entreprises multinationales et les grandes entreprises nationales constituent un élément central de tout écosystème économique. Elles jouent un rôle clé dans l'innovation, les échanges, la formation de capital humain et la productivité. Ces entreprises créent aussi de la demande dans leurs chaînes d'approvisionnement; des marchés pour des produits et des services qui n'étaient

pas encore disponibles; des excédents susceptibles d'améliorer les revenus et les conditions d'emploi des travailleurs; des connaissances techniques dont d'autres entreprises pourront bénéficier, comme elles bénéficieront des nouveaux débouchés commerciaux découlant de leur participation aux chaînes de valeur. Envisagée sous l'angle systémique, l'intégration dans ces chaînes de valeur est un excellent moyen de favoriser la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité dans des entreprises durables. Les entreprises multinationales et les grandes entreprises nationales constituent donc de puissants leviers pour l'action des pouvoirs publics. Bien que cette contribution au développement soit encore relativement nouvelle, certaines entreprises multinationales adaptent leurs stratégies d'approvisionnement aux politiques gouvernementales afin d'encourager les partenariats public-privé, notamment pour des projets communs visant à nouer des liens commerciaux avec les PME en vue d'améliorer leur capacité de production et de promouvoir la formalisation ¹¹³.

- 142.** L'économie sociale et solidaire est une importante source complémentaire de création d'emplois productifs et de travail décent, notamment grâce au développement des entreprises coopératives. Fondées sur des valeurs éthiques, les entreprises de l'économie sociale et solidaire offrent des solutions innovantes pour améliorer l'organisation du travail et la production. Avec l'appui du BIT, un nombre croissant de pays s'emploient à promouvoir l'économie sociale et solidaire. La stratégie actuelle de l'OIT consiste à soutenir l'économie sociale et solidaire dans son ensemble, de la manière suivante: i) en formulant des avis dans les domaines juridique, stratégique, législatif et normatif pour ce qui concerne les coopératives et plus largement les institutions de l'économie sociale et solidaire; ii) en approfondissant les travaux de recherche et la création de connaissances aux niveaux local, national, sectoriel et mondial; iii) en développant et en perfectionnant les activités de formation et de renforcement des capacités en vue de consolider les institutions de soutien ainsi que les organisations des secteurs secondaire et tertiaire de l'économie sociale et solidaire; iv) en élaborant, en mettant en œuvre et en déployant à plus grande échelle des projets de coopération pour le développement visant à fournir de meilleurs services en matière de promotion de l'économie sociale et solidaire; v) en renforçant les partenariats et la communication entre les mandants de l'OIT et les partenaires de l'économie sociale et solidaire.

Investissements à forte intensité d'emploi dans les infrastructures et l'environnement

- 143.** Pour parvenir à une transformation structurelle inclusive, il faut des investissements privés et publics. Les politiques d'investissement public déterminent les besoins et les possibilités dans ce domaine. D'une manière générale, les dépenses d'infrastructure constituent une part importante des investissements publics et elles sont souvent considérées comme un moyen de relance budgétaire pour faire face aux crises. Entrent dans cette catégorie, par exemple, les projets visant à lutter contre le changement climatique, à moderniser les infrastructures en vue d'améliorer les performances sectorielles, et à améliorer l'accès physique aux services sociaux et de proximité.
- 144.** Par ailleurs, les dépenses d'infrastructure peuvent aussi produire des effets par différents canaux, en fonction de la manière dont les projets sont conçus, obtenus et mis en œuvre. Par exemple, le développement d'infrastructures plus inclusives pourrait profiter aux groupes vulnérables et accroître l'impact des investissements sur la création d'emplois de qualité, le développement des compétences et l'entrepreneuriat durable.

¹¹³ BIT, *La formalisation des PME dans les chaînes d'approvisionnement en Amérique latine: quel rôle jouent les entreprises multinationales?*, Note de synthèse thématique – La formalisation des entreprises, 2016.

- 145.** En rendant le développement des infrastructures plus inclusif non seulement on crée davantage d'emplois, mais on ouvre aussi la voie à l'amélioration de la qualité des emplois en montrant l'importance de bonnes conditions de travail, notamment des salaires adéquats, ainsi que de l'employabilité et de la protection sociale. Au fil des ans, l'OIT a mis au point des approches en ce sens, et elle a apporté son soutien au renforcement des capacités des secteurs public et privé pour qu'ils appliquent ces approches. Lorsqu'il est dûment tenu compte de l'ensemble des dimensions économique, sociale et environnementale, les investissements dans les infrastructures peuvent largement contribuer à la restructuration de l'économie, à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité et à l'amélioration de l'environnement naturel. Cela est particulièrement vrai lorsque des ressources locales sont utilisées (encadré 6).

► **Encadré 6. Approches fondées sur les ressources locales**

L'OIT s'emploie à promouvoir le recours à des solutions, notamment technologiques, qui optimisent l'utilisation des ressources locales en les mettant au service du développement et de l'entretien des infrastructures, notamment dans le cadre du programme «Travaux verts». Il s'agit de faire le meilleur usage possible de ces ressources à tous les stades d'un projet, de créer des revenus qui circulent au sein de l'économie locale, et de renforcer l'implication des instances locales ainsi que la capacité de préserver les actifs. Au nombre des ressources locales figurent notamment: les ressources humaines; les entreprises; les matériaux (matériaux de construction et outils) achetés auprès de fournisseurs locaux; les connaissances et les technologies. En outre, les approches locales encouragent la participation des femmes, des jeunes, des personnes en situation de handicap ainsi que des peuples autochtones et tribaux à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des interventions. Dans le cadre du programme «Travaux verts», par exemple, elles ont permis d'accroître l'intensité de main-d'œuvre dans une proportion allant jusqu'à 35 pour cent et de renforcer les avantages sociaux.

- 146.** En outre, la crise climatique qui se joue à l'échelle mondiale exige une hausse substantielle des investissements dans la remise en état et la protection de l'environnement ainsi que dans l'adaptation au changement climatique. Un soutien politique et financier est nécessaire pour accroître les investissements verts dans des secteurs spécifiques qui pourraient stimuler la création d'emplois décents. Les finances publiques et les marchés publics pourraient ainsi être mis à profit pour atteindre des objectifs tant environnementaux que sociaux.
- 147.** Le concept de «travaux verts» fait référence à la création, à la restauration et à l'entretien des infrastructures publiques, des actifs communautaires, des zones naturelles et des paysages, selon des méthodes à forte intensité d'emploi, en vue de contribuer non seulement à la réalisation d'objectifs environnementaux tels que l'adaptation au changement climatique et aux catastrophes naturelles, la remise en état de l'environnement, la restauration des écosystèmes et la préservation de la nature, mais aussi au travail décent et à l'inclusion. Les activités de conservation des sols et de l'eau, de reboisement, d'irrigation et de protection contre les inondations sont des exemples courants de travaux verts.

Politiques de développement des compétences

- 148.** Tout au long du présent chapitre, il a été question de la nécessité de produire les compétences nécessaires au bon déroulement des processus de transformation structurelle inclusive. Un élément clé qui détermine la manière dont les politiques de développement des compétences rendent possible et accompagnent la transformation structurelle inclusive tient à la coordination des politiques d'éducation et de formation avec les autres politiques et stratégies publiques, notamment les politiques budgétaires, industrielles et commerciales, et les politiques relatives à l'investissement, à l'environnement et au changement climatique. À l'issue de la récente discussion générale sur les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie qui s'est tenue

à sa 109^e session (2021), la Conférence internationale du Travail a conclu que les gouvernements devraient faciliter la collaboration au sein des secteurs, en associant tous les acteurs concernés, afin de mutualiser les connaissances, les ressources et les fonds aux fins d'actions concrètes de perfectionnement et de requalification, ainsi que la coopération entre les secteurs.

- 149.** Il est essentiel de procéder à une analyse ciblée et d'anticiper l'évolution des besoins de compétences dans les secteurs touchés par la transformation structurelle aux niveaux national, infranational (le cas échéant) et sectoriel afin de pouvoir répondre à la demande des différents secteurs et d'améliorer les politiques, stratégies, programmes et services relatifs au développement des compétences. Une place importante devrait être accordée au développement des compétences fondamentales, notamment les compétences sociales et émotionnelles ainsi que les compétences numériques de base, afin d'améliorer l'adaptabilité aux évolutions personnelles, professionnelles et sociétales, dans la perspective d'un avenir durable.
- 150.** Les politiques et stratégies de développement des compétences devraient également être intégrées dans la protection sociale et dans les politiques actives du marché du travail en vue de faciliter l'acquisition de compétences, la requalification et le perfectionnement, d'améliorer l'employabilité et l'adaptabilité et de garantir des transitions réussies et équitables sur le marché du travail ainsi que l'accès au travail décent pour les personnes pénalisées par les transformations structurelles.
- 151.** En dépit de la crise du COVID-19, le potentiel offert par la numérisation des systèmes de développement des compétences et d'apprentissage tout au long de la vie reste largement sous-exploité. Il s'agit notamment d'utiliser des mégadonnées en temps réel en vue de prévoir les besoins de compétences, d'offrir des formations en ligne et des formations mixtes, de recourir à la technologie de la chaîne de blocs pour les évaluations et les certifications, et de dématérialiser les processus de gouvernance et de gestion. Il est nécessaire de se doter d'un cadre stratégique global qui facilite le passage au numérique des systèmes de développement des compétences et d'apprentissage tout au long de la vie.
- 152.** Pendant la pandémie, la demande mondiale de compétences propres aux emplois verts a augmenté et les travailleurs qualifiés ont commencé à manquer. D'après LinkedIn, ces trois dernières années, la demande de compétences liées aux activités écologiques ou à visée écologique a enregistré une hausse à deux ou trois chiffres. C'est dans les domaines de la gestion des écosystèmes, des politiques environnementales et des achats durables que la croissance de la demande est la plus rapide ¹¹⁴. Ces tendances marquent un changement dans les politiques publiques mais également dans le comportement des entreprises.
- 153.** Le besoin de compétences vertes a été confirmé par les évaluations rapides des besoins en matière de requalification et de perfectionnement menées par le BIT dans neuf pays africains. Dans le cadre de ces évaluations, environ un tiers des employeurs, des travailleurs et des demandeurs d'emploi ont indiqué qu'un recyclage dans les métiers de l'écologie serait nécessaire pour pouvoir trouver du travail et soutenir la reprise économique ¹¹⁵. Il est également ressorti de travaux de recherche antérieurs du BIT que la transition énergétique et le passage à une économie circulaire créeraient des emplois, en particulier pour les travailleurs moyennement qualifiés, tels que plombiers, électriciens, travailleurs du bâtiment et de l'industrie manufacturière, vendeurs et techniciens, disposant d'un bon niveau de compétences techniques

¹¹⁴ Karin Kimbrough, «Building a Sustainable Future Requires 'Green' Skills», LinkedIn, 28 avril 2021.

¹¹⁵ BIT, «Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis», à paraître.

et de compétences essentielles transférables¹¹⁶. En conséquence, les politiques de formation axées sur les emplois verts devraient constituer une priorité au niveau national, le but étant de promouvoir une meilleure coordination entre les politiques relatives aux changements environnementaux et climatiques et les politiques de développement des compétences et de l'emploi. Outre les politiques publiques, le renforcement du dialogue social et une plus grande collaboration entre employeurs et travailleurs sont également indispensables pour définir les priorités en matière de requalification et de perfectionnement aux niveaux national et sectoriel, ainsi que pour renforcer leurs responsabilités conjointes en matière de gouvernance et de financement.

Un cadre stratégique qui tienne compte des conflits et contribue à la paix dans les contextes de fragilité

- 154.** Conformément à la recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017, et comme l'a souligné le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans son récent rapport intitulé «Notre programme commun», l'ONU est appelée à aider les pays à élaborer un nouveau contrat social qui soit ancré dans les droits humains et fondé sur la confiance, l'inclusion, la protection et la participation.
- 155.** Les cadres pour les politiques de l'emploi doivent viser à développer progressivement la capacité d'analyser l'impact de la pandémie de COVID-19 dans le contexte social au sens large, y compris en ce qui concerne la dynamique des conflits. En plus de tenir compte des risques de conflit, il est nécessaire, pour faire en sorte que les mesures prises en cas de crise favorisent une paix durable, d'adopter des approches spécifiquement axées sur la paix, c'est-à-dire de définir en amont de quelle manière l'emploi et d'autres interventions, notamment dans le domaine de la protection sociale, peuvent contribuer à la paix. Dans ce contexte, la prise en compte des considérations de genre est essentielle. Si certaines mesures (telles que créer des emplois, assurer la sécurité des revenus et l'accès aux soins de santé et aider au maintien de la productivité) doivent être prises sans délai, il faut qu'elles s'inscrivent dans une vision plus large et à long terme de la reprise, pour s'attaquer aux facteurs sous-jacents de fragilité. Fondées sur un ciblage rigoureux, lui-même étayé par des considérations liées aux risques de conflit, les interventions peuvent être axées sur le recrutement de personnes appartenant à des groupes vulnérables ou exclus et favoriser les interactions entre groupes au moment de la sélection des participants (par exemple entre communautés déplacées et communautés d'accueil).
- 156.** Lorsque de nouvelles crises surviennent, les PPE existants doivent être rapidement déployés à plus grande échelle. Toutes les politiques doivent être développées au moyen de méthodes participatives et inclusives afin de veiller à ce qu'elles soient adaptées et conformes aux besoins des personnes concernées. La confiance dans les pouvoirs publics devrait s'en trouver accrue et la cohésion sociale renforcée. Compte tenu de la faible marge de manœuvre budgétaire dont disposent les autorités dans de nombreux contextes de fragilité ou en cas de conflit, il sera nécessaire d'intensifier la collaboration et la solidarité internationales dans les années à venir.
- 157.** La pandémie a eu un tel retentissement qu'il semble désormais possible, grâce à cette crise, de transformer des situations politiques et sociales foncièrement intenable, et de créer ce faisant un environnement favorable à de vastes réformes et à un véritable processus de consolidation de la paix. Cela pourrait être l'occasion pour les acteurs du développement de collaborer avec leurs homologues gouvernementaux et avec les partenaires sociaux, les dirigeants locaux et les communautés, en vue d'enclencher des processus plus inclusifs pour faciliter des réformes des

¹¹⁶ BIT, *Skills for a greener future*.

politiques de l'emploi davantage centrées sur l'humain et de plus grande envergure, et pour parvenir à une paix durable.

2.4.2. Politiques pour des transitions réussies et équitables

158. La transformation structurelle imposera inévitablement des choix difficiles. Plus important encore, elle entraînera aussi des processus complexes de transition pour les travailleurs et les entreprises, processus qui, en l'absence d'un véritable soutien pour aider à la transition vers de meilleures situations, pourraient déboucher sur une polarisation entre les gagnants et ceux qui seront laissés pour compte.

Transitions tout au long de la vie

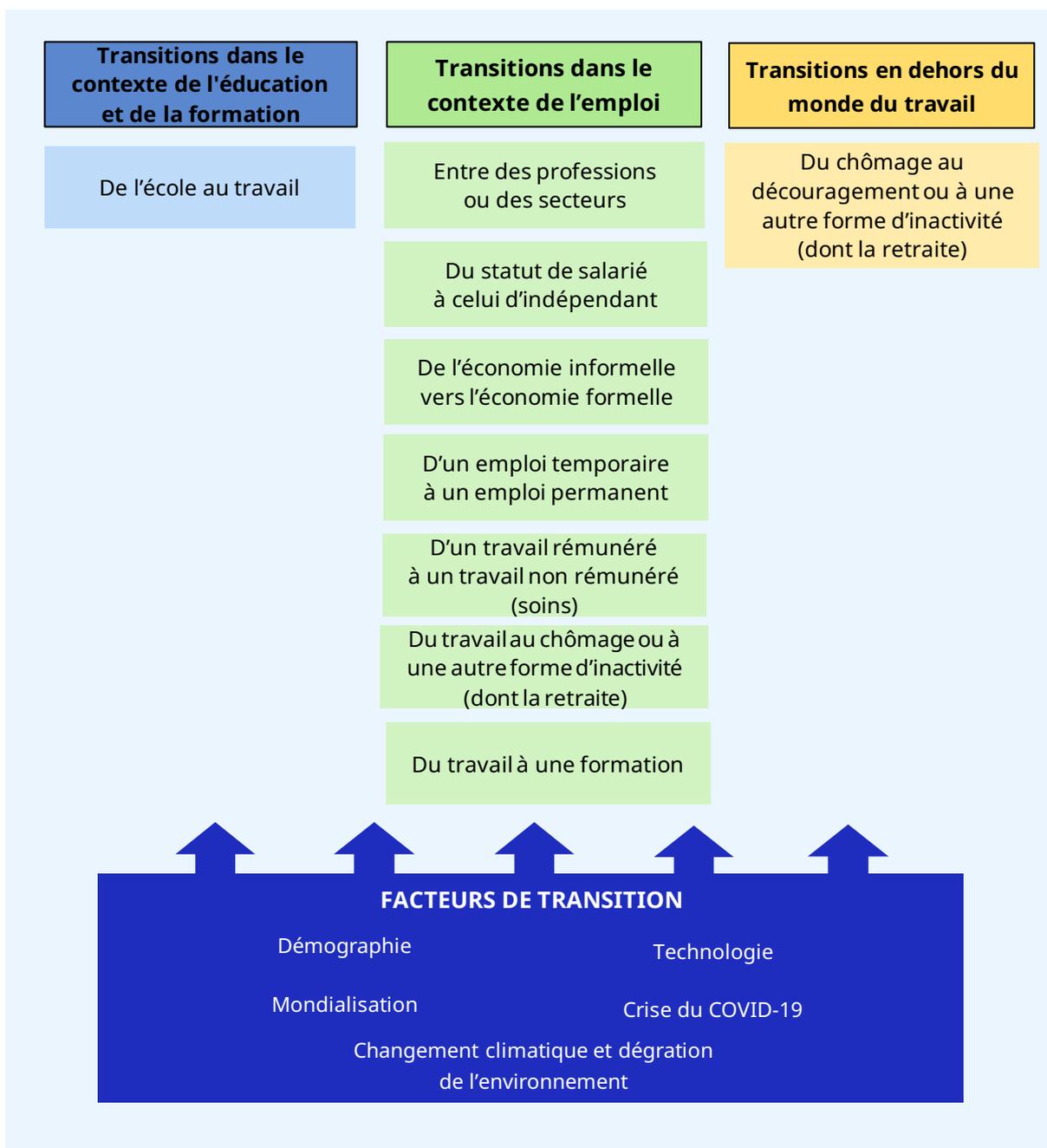
159. Dans la Déclaration du centenaire ¹¹⁷, les États Membres sont appelés à renforcer «les capacités de tous à tirer parti des possibilités offertes par un monde du travail en mutation», notamment au moyen de «mesures efficaces pour accompagner les personnes au cours des transitions auxquelles elles auront à faire face tout au long de leur vie professionnelle». Les États Membres ont ainsi placé la gestion des transitions sur le marché du travail tout au long de la vie professionnelle au cœur de l'approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain. Cette déclaration politique invite l'OIT à avoir une conception assez large et multidimensionnelle des transitions sur le marché du travail.

160. L'approche des transitions sur le marché du travail centrée sur l'humain prend en considération non seulement les changements de situation sur le marché du travail, mais aussi les aspirations des travailleurs quant à leurs choix de vie. Elle tient compte, par exemple, des conditions dans lesquelles les individus passent d'une situation de travail rémunéré à une situation de travail non rémunéré, ainsi qu'à d'autres situations possibles. On trouvera à la figure 13 quelques exemples des principaux types de transitions auxquelles les individus devront peut-être faire face au cours de leur vie, et certains des facteurs économiques, sociaux et environnementaux susceptibles d'avoir des effets sur la probabilité de survenue de ces transitions, sur leur fréquence et sur leur qualité. L'adoption d'une approche des transitions sur le marché du travail à l'échelle de la vie entière est parfaitement compatible avec le mandat de l'OIT, notamment avec la convention n° 122, qui soutient la conception de politiques promouvant le plein emploi, productif et librement choisi ¹¹⁸.

¹¹⁷ BIT, Déclaration du centenaire.

¹¹⁸ BIT, convention n° 122, préambule.

► Figure 13. Exemples de transitions au cours de la vie et facteurs de changement



Source: Guillaume Delautre, Drew Gardiner, Sher Verick, «Moving towards a Life Course Perspective to Labour Market Transitions: Approaches and Challenges», 2021.

161. Cette approche nécessitera de prendre en considération deux éléments principaux: 1) l'âge du travailleur, sachant que chaque phase de la vie s'accompagne de ses propres défis sur le marché du travail, et que les chemins empruntés sont en partie à sens unique étant donné que les transitions, les possibilités et les contraintes passées peuvent avoir des conséquences sur l'ensemble de la vie professionnelle ¹¹⁹; 2) les nombreux aspects de la vie sociale qui façonnent les

¹¹⁹ Dominique Anxo, Christine Erhel et Joop Schippers, «Understanding Time Allocation over the Life Course: The Role of Institutions», dans *Labour Market Transitions and Time Adjustment over the Life Course*, 2007.

possibilités et les contraintes de chaque individu, par exemple les obligations professionnelles et familiales, le lieu de vie (urbain ou rural), l'éducation, le statut migratoire, etc.

- 162.** Cette approche nécessitera aussi de mettre au point de meilleurs outils statistiques qui permettent de suivre les trajectoires des individus dans les différentes phases de leur vie professionnelle et de leur vie sociale au sens large, et de revoir nos critères d'efficacité des politiques du marché du travail et des politiques sociales. Selon l'idée de «capabilité» développée par Sen, il convient d'évaluer l'efficacité des marchés du travail en s'intéressant non seulement à la sécurité du revenu qu'ils apportent (*ce qui renvoie au fait d'être à l'abri du besoin*), mais aussi à la mesure dans laquelle les institutions, sur ces marchés et en dehors, permettent aux individus de faire eux-mêmes leurs choix de carrière au cours de leur vie (*ce qui renvoie au fait d'être libre d'agir*)¹²⁰.

Politiques du marché du travail ciblées

- 163.** Les politiques actives du marché du travail jouent un rôle clé pour ce qui est d'aider à la réinsertion sur le marché du travail et d'améliorer l'employabilité des groupes vulnérables. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et des mesures de relance déployées pour y faire face, les services publics de l'emploi doivent recourir à ces politiques pour faciliter le retour au travail, aider les chômeurs et les inactifs à obtenir un travail productif et améliorer l'employabilité des individus qui sont en dehors du marché du travail, par exemple les personnes peu qualifiées, les chômeurs de longue durée et celles et ceux dont l'intégration est entravée par de multiples obstacles.
- 164.** Il faut adopter une approche intégrée de la conception et de la mise en œuvre des politiques de sorte que les politiques du marché du travail et les politiques de protection sociale puissent s'enrichir mutuellement. Le dialogue social est essentiel pour renforcer cette intégration qui peut contribuer sensiblement à la participation et à l'inclusion.
- 165.** Les partenariats et le numérique jouent un rôle clé dans la mise en œuvre des services de l'emploi et des politiques actives du marché du travail. La dernière décennie a vu l'apparition de nouveaux modèles de coopération et de collaboration avec les agences d'emploi privées et les prestataires sous contrat visant à accroître les capacités et les compétences pour répondre plus rapidement aux chocs qui surviennent sur le marché du travail. En outre, même s'ils engendrent parfois des difficultés, les partenariats sont un moyen d'exploiter et de coordonner les réseaux et les ressources et d'amplifier l'impact des investissements dans les services de l'emploi et les programmes qu'ils mettent en œuvre sur le marché du travail. Ils pourront donc contribuer à atténuer les contraintes sur les budgets et les dépenses que les services publics de l'emploi connaîtront probablement après la pandémie.
- 166.** Les avantages des partenariats ne coulent pas de source: ceux-ci nécessitent d'investir dans les capacités de gestion des services publics de l'emploi en vue de concrétiser les bénéfices des partenariats collaboratifs et contractuels. La formulation d'une stratégie nationale correspondante peut donner un cap aux partenariats locaux dans le cadre de plans plus larges de promotion de l'emploi et de relance économique après la pandémie¹²¹. Quant aux pays en

¹²⁰ Andreas Bergh, «Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks – By Günther Schmid», dans *Papers in Regional Science*, 2009; Günther Schmid, «Transitional Labour Markets: Theoretical Foundations and Policy Strategies», dans *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2017.

¹²¹ Dan Finn, «The Public Employment Service and Partnerships in China, Colombia, India and South Korea: Synthesis Report on Good Practices in Using Partnerships for the Delivery of Employment Services and Active Labour Market Programmes», 2020.

développement, les partenariats sont un moyen pour eux de faire progresser leurs services de l'emploi et de mettre en œuvre leurs politiques actives du marché du travail ¹²².

- 167.** Les PPE sont des outils efficaces que les pays peuvent utiliser pour créer des emplois décents et générer des revenus à court terme. Ces programmes d'investissements publics mis en œuvre par les pouvoirs publics créent directement de l'emploi au moyen d'activités à forte intensité de main-d'œuvre. Leur objectif premier est d'offrir des possibilités de travail décent aux travailleurs qui ne parviennent pas à trouver un emploi dans le secteur privé. Ils peuvent être créés dans différents secteurs, mais ils sont généralement orientés vers le développement des infrastructures, la remise en état de l'environnement, l'adaptation aux effets du changement climatique et les services à la communauté et à la personne.
- 168.** Les PPE sont aussi parfois conçus comme une composante des systèmes nationaux de protection sociale. Ils apportent une aide supplémentaire au chômeur qui n'est pas couvert par un régime de chômage ou un autre programme d'aide au revenu, en offrant des possibilités de travail rémunéré et en facilitant ainsi la mise en place de socles de protection sociale. Enfin, les PPE peuvent garantir et renforcer des aspects essentiels du travail décent, tels que la SST, la couverture sociale, le salaire minimum ou encore la formalisation des emplois.
- 169.** Des progrès ont été faits notamment en ce qui concerne l'aide aux jeunes. En 2012, l'OIT a adopté une résolution appelant à des mesures immédiates, ciblées et renouvelées face à la crise de l'emploi des jeunes ¹²³. Elle recommande également une approche intégrée, englobant les cinq domaines inclus dans cet appel à l'action, ainsi qu'une contribution à l'approche centrée sur l'humain de la Déclaration du centenaire ¹²⁴.
- 170.** En outre, l'Organisation soutient l'intégration des politiques d'emploi des jeunes dans les PNE et les stratégies y afférentes, et elle a renouvelé son engagement en faveur de l'emploi des jeunes en approuvant un plan d'action et de suivi en la matière pour la période 2020-2030 ¹²⁵.
- 171.** Les politiques relatives aux compétences et à l'apprentissage tout au long de la vie ¹²⁶ dans le contexte des transitions sont un élément important des politiques du marché du travail. Elles doivent également être ciblées afin de toucher les personnes qui en ont le plus besoin, par exemple les travailleurs informels et les travailleurs précaires. Ces politiques doivent tenir compte des considérations de genre, être flexibles et innovantes, et reposer sur les technologies modernes. On accroît leur portée et leur efficacité en les combinant avec les politiques actives du marché du travail et les politiques de protection sociale. L'apprentissage et la formation en milieu de travail sont deux domaines dans lesquels des programmes de qualité sont à même de favoriser les transitions.

¹²² Michael Mwasikakata, «Partnerships in Delivery of Employment Services and Active Labour Market Policies: Lessons for Emerging and Developing Countries», dans *Labour and Development*, vol. 25, n° 1, juin 2018.

¹²³ BIT, *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, Résolution et conclusions de la 101^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 2012.

¹²⁴ BIT, Déclaration du centenaire.

¹²⁵ BIT, *Renouveler l'engagement de l'OIT en faveur de l'emploi des jeunes en approuvant un plan d'action et de suivi pour la période 2020-2030*, GB.338/POL/2, 2020.

¹²⁶ Les politiques relatives aux compétences et à l'apprentissage tout au long de la vie ont fait l'objet d'une discussion générale lors de la 109^e session (2021) de la Conférence internationale du Travail. Voir BIT, «Groupe de travail chargé de la discussion générale: Compétences et apprentissages tout au long de la vie», 2021.

172. Les travailleurs migrants étant souvent en situation de vulnérabilité, ils doivent faire partie des groupes ciblés par les interventions, et celles-ci doivent être conçues suivant certains principes, présentés dans l'encadré 7 ci-dessous.

► **Encadré 7. Principes directeurs pour l'analyse de la cohérence des politiques nationales en matière de migrations**

Les conflits, les crises économiques et le manque de travail décent comptent parmi les principaux facteurs qui accroissent les mouvements migratoires, qu'il s'agisse des demandeurs d'asile, des réfugiés, des migrants ou des personnes déplacées. Le nombre de travailleurs migrants internationaux ne cesse d'augmenter depuis dix ans; il est passé de 150 millions de personnes en 2013 à 164 millions en 2019. Il faut donc trouver des solutions stratégiques globales qui assurent la cohérence entre les différents domaines d'action, notamment l'emploi, l'éducation et la formation, la protection sociale et les migrations de main-d'œuvre. Les politiques migratoires doivent être bien intégrées dans des cadres globaux pour les politiques de l'emploi. Les lignes directrices ci-après, élaborées par l'OIT, donnent des indications pour la conception et la mise en œuvre des politiques.

Principes pour la conception des politiques

- Le processus de conception des politiques relatives aux migrations de main-d'œuvre est clairement et régulièrement organisé par l'institution désignée ou le ministère de tutelle, en étroite concertation avec les autres institutions concernées, parmi lesquelles le ministère du Travail et d'autres parties prenantes, dont les organisations d'employeurs et de travailleurs.
- Les politiques relatives aux migrations de main-d'œuvre reposent sur des données factuelles, prennent en considération les questions de genre et traduisent les besoins réels du marché du travail.
- Les politiques relatives aux migrations de main-d'œuvre contiennent des engagements clairement définis et sont assorties d'un budget et d'un calendrier.
- Les synergies et les arbitrages entre migrations de main-d'œuvre, emploi, éducation et formation doivent être soigneusement pris en considération lors de l'élaboration des politiques. Le cas échéant, il faut également tenir compte d'autres politiques nationales (sécurité, commerce, etc.) et des différents aspects des questions de genre.
- La politique relative aux migrations de main-d'œuvre traduit les obligations internationales du pays, par exemple en vertu des normes internationales du travail, des principes et droits fondamentaux au travail et des autres traités et conventions ratifiés, ainsi que des accords bilatéraux et multilatéraux en matière de migrations de main-d'œuvre qu'il a signés.
- La politique relative aux migrations de main-d'œuvre englobe les efforts de coopération à tous les niveaux (bilatéral, régional et multilatéral).

Principes pour la mise en œuvre et le suivi

- Des mécanismes formels garantissent un retour d'information efficace entre les différents niveaux d'administration qui participent à la mise en œuvre de la politique relative aux migrations de main-d'œuvre.
- Des mécanismes et des outils de suivi permettent d'évaluer la mise en œuvre de la politique relative aux migrations de main-d'œuvre.

Source: BIT, *General Practical Guidance on Promoting Coherence among Employment, Education/Training and Labour Migration Policies*, 2017.

Politiques visant à favoriser la transition vers la formalité

173. Les pays les plus vulnérables et les groupes les plus vulnérables sur le marché du travail, notamment les unités économiques et les travailleurs informels, en particulier les femmes et les jeunes, sont ceux qui payent le plus lourd tribut à la crise actuelle. Ils sont aussi les plus durement touchés par les grandes forces qui façonnent l'avenir du travail, en particulier le changement climatique et la transformation numérique. Il est donc nécessaire de repenser les politiques de

manière à mieux tenir compte des travailleurs informels sur le marché du travail et de favoriser leur transition vers la formalité. Aider les entreprises et les travailleurs de l'économie informelle à rejoindre l'économie formelle en tirant parti des possibilités qu'offrent les politiques numériques et climatiques devrait être une priorité. Par exemple, les mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets pourraient être vues comme des occasions de formaliser les travailleurs informels (encadré 8).

► Encadré 8. Faciliter la transition vers la formalité grâce aux emplois verts

Le processus de transition juste vers une économie verte offre des possibilités largement inexploitées de formaliser les travailleurs informels.

Un projet conjoint de l'OIT et de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, mené en collaboration avec le Fonds pour l'environnement mondial sur les déchets électriques et électroniques dans l'économie informelle au Pérou et en Argentine, montre comment de nouvelles possibilités d'emploi peuvent être créées pour les travailleurs informels en améliorant leurs conditions de travail, leur productivité et leur situation au regard de l'emploi. Après des décennies de mobilisation, les ramasseurs de déchets de Bogota ont fini par obtenir la reconnaissance formelle de leur travail et sont devenus officiellement un maillon essentiel du processus de recyclage et de gestion des déchets de la ville. Ils sont désormais payés comme des prestataires de services publics, c'est-à-dire tous les deux mois en fonction de la quantité de déchets collectés. Cela s'est traduit par une plus grande sécurité d'emploi qui a eu pour effet à son tour de les inciter à investir, que ce soit pour se construire une maison, acquérir des technologies ou aménager leur espace de travail.

La PNE du Ghana de 2015, axée sur la protection sociale, prévoit l'extension des mécanismes de protection sociale aux travailleurs informels exposés à des chocs externes (incendies, inondations, compressions d'effectifs, mutations structurelles liées à l'économie verte, etc.) et l'élaboration de nouvelles stratégies d'apprentissage afin de permettre à ces travailleurs de surmonter les chocs socio-économiques auxquels ils ont été confrontés avant de réintégrer le marché du travail.

Source: IIED, «*Informality and Inclusive Green Growth*», 2016; BIT, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

- 174.** La recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, a incité les pays à élaborer des cadres stratégiques intégrés visant à promouvoir la formalisation, en leur montrant la voie à suivre. L'expérience de l'Amérique latine montre qu'une combinaison de mesures dans différents domaines au sein d'un cadre intégré donne de bons résultats. L'accroissement de la productivité, l'amélioration de la réglementation, l'adoption de mesures incitatives et l'extension de la protection sociale facilitent également la formalisation. L'expérience chinoise montre comment des politiques de l'emploi et des politiques de développement complémentaires peuvent avoir un effet sur la réduction de l'informalité lorsqu'elles intègrent dès le départ la création d'emplois formels¹²⁷. En Asie, on obtient généralement de meilleurs résultats lorsque l'accent est mis sur la formalisation de grandes unités économiques. À l'inverse de ce que l'on observe en Afrique et en Amérique latine, ce sont les changements structurels, les politiques institutionnelles spécifiques et la «formalisation électronique» qui contribuent à réduire l'informalité en Asie. En Afrique, les vagues de formalisation que l'on observe de temps à autre sont associées à des politiques génératrices de forte croissance économique et à certaines transformations structurelles. La croissance économique a certes son importance mais, pour être inclusive et promouvoir la formalisation, elle

¹²⁷ Vicky Leung, *Policy Frameworks for Transition to Formality: Formalization Strategy and Plan and National Employment Policy*, Background Paper No. 2, 2020.

doit présenter un certain profil. En Afrique, les politiques tendent à promouvoir une transition progressive vers l'économie formelle du fait de l'ampleur de l'économie informelle ¹²⁸. Les PPE tels que le Programme élargi de travaux publics (*Extended Public Works Programme*), en Afrique du Sud, ou le Programme de filet de sécurité lié à l'activité (*Productive Safety Net Programme*), en Éthiopie, ont également permis des améliorations significatives pour les travailleurs informels sur le marché du travail ¹²⁹.

- 175.** Le commerce de détail, les transports et le tourisme, entre autres, font partie des secteurs les plus durement touchés par la crise. Dans le secteur du tourisme, par exemple, où la part des travailleurs informels a fortement augmenté, des politiques sectorielles intégrées peuvent soutenir la reprise économique et accélérer la transition vers la formalisation. Dans de nombreux pays, ce secteur a reçu une aide massive destinée à la fois à l'aider à se relever de la crise, mais aussi à se transformer en développant une offre touristique nouvelle, plus durable et davantage centrée sur l'humain. À cette fin, les initiatives en matière de développement des compétences sont un instrument important pour induire des changements structurels. L'Indonésie, par exemple, a mis au point un programme de carte préalable à l'emploi (*Pre-Employment Card Programme*) donnant la priorité à trois provinces dépendantes du tourisme – Bali, Sulawesi du Nord et îles Riau –, qui permet aux travailleurs informels touchés par la crise de bénéficier de formations en ligne subventionnées, complétées par des prestations monétaires ¹³⁰.
- 176.** Face à l'expansion de l'économie numérique, il est encourageant de constater qu'un nombre croissant de gouvernements se disent favorables à l'utilisation des nouvelles technologies pour simplifier et faciliter la transition vers l'économie formelle. Cette approche innovante (désignée par le terme «*e-formalization*» ou «formalisation électronique») va transformer la façon dont les politiques de formalisation seront mises en œuvre dans les années à venir. Une étude a montré qu'au Mali environ 60 pour cent des agriculteurs qui ont regardé des vidéos pédagogiques présentant des techniques agricoles innovantes ont adopté ces techniques ¹³¹. En outre, les applications de marketing telles que E-Soko, au Ghana, proposent des plateformes où les agriculteurs peuvent avoir accès par SMS à des informations sur les prix. De son côté, l'application de transport Sendi, au Kenya, permet aux commerçantes d'organiser la livraison de leurs produits en moto depuis leur téléphone portable, ce qui leur évite d'avoir à sortir de chez elles ¹³². La mise en place de services électroniques n'a pas pour seul objet la dématérialisation des processus mais vise plutôt à repenser ceux-ci dans leur ensemble, quel que soit l'héritage du pays en la matière, et ne nécessite pas des investissements financiers démesurés ¹³³.

2.4.3. Politiques tenant compte des considérations de genre

- 177.** La prise en compte des considérations de genre consiste expressément à assurer l'égalité entre hommes et femmes, sur la base d'une analyse préalable des effets, différenciés selon le sexe, des moyens d'action envisagés. Les objectifs fixés en matière d'égalité des sexes doivent aider à surmonter les obstacles structurels qui empêchent les femmes d'avancer, notamment les écarts

¹²⁸ BIT, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020; Sangheon Lee *et al.*

¹²⁹ BIT, *Vers le droit au travail: Un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs*, Note d'orientation n° 9: Programmes publics d'emploi et travail décent, 2013.

¹³⁰ BIT, *COVID-19 and Employment in the Tourism Sector in the Asia-Pacific Region*, ILO Brief, 2021.

¹³¹ Fernando Sousa, Gian Nicolay et Robert Home, «Video on Mobile Phones as an Effective Way to Promote Sustainable Practices by Facilitating Innovation Uptake in Mali», 2019.

¹³² Jacqueline M. Klopp *et al.*, «Connectivity at the Bottom of the Pyramid: ICT4D and Informal Economic Inclusion in Africa», 2017; Kring et Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*, 2021.

¹³³ Susan Divald, *E-formalization Case Study: e-Estonia: A digital Society for the Transition to Formality*, 2021.

de salaire, la ségrégation professionnelle, les difficultés d'accès à des services de soins de qualité et le partage inégal des responsabilités familiales entre les femmes et les hommes.

178. Une politique macroéconomique tient compte des considérations de genre lorsque les politiques budgétaire et monétaire intègrent les questions d'égalité femmes-hommes. Dans ce contexte, un plan de relance budgétaire adapté doit comporter des mesures spécifiques de soutien aux femmes et aux filles dans les domaines d'importance stratégique (moyens de subsistance; protection sociale; santé; sécurité alimentaire; infrastructures publiques et logement). Ces mesures doivent faire partie intégrante de la réponse à la crise et être appliquées sur le long terme. Les politiques monétaires, quant à elles, peuvent fournir aux gouvernements, aux ménages et aux entreprises des liquidités qu'ils pourront utiliser en tenant compte des considérations de genre. C'est en ce sens que les banques centrales devraient s'assigner des objectifs de développement qui créent un environnement propice au financement de politiques en faveur de l'égalité des sexes ¹³⁴.
179. Une politique d'emploi sectorielle tenant compte des considérations de genre doit appuyer la création d'emplois décents qui réduisent les disparités entre les sexes sur le marché du travail. Les politiques qui conduisent à une transformation structurelle respectueuse de la dimension hommes-femmes diffèrent d'un pays à l'autre, mais toutes reconnaissent le rôle de la femme en tant que productrice, salariée et aidante non rémunérée au sein de la famille, et toutes orientent les investissements pour soutenir les femmes dans ces diverses fonctions. Les politiques industrielles devraient permettre aux femmes et aux hommes de profiter de la création d'emplois dans des conditions d'égalité, y compris dans les nouvelles activités vertes et dans les domaines de la science, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM) ¹³⁵.
180. Une politique active du marché du travail qui tient compte des considérations de genre doit encourager la présence des femmes sur le marché du travail et veiller à ce que celles-ci puissent accéder à des emplois décents et productifs, notamment au moyen de mesures de maintien dans l'emploi, de subventions salariales assorties d'obligations de parité, et de politiques qui soutiennent l'employabilité des femmes et leur préparation à l'emploi (encadré 9). En outre, comme pour toute politique active du marché du travail, une corrélation/intégration étroite avec la protection sociale peut avoir des incidences positives sur l'emploi des femmes.

► Encadré 9. Politiques macroéconomiques et sectorielles tenant compte des considérations de genre

Dans le cadre d'un programme commun, l'ONU-Femmes et l'OIT aident cinq pays à élaborer des politiques macroéconomiques et sectorielles tenant compte des considérations de genre. En Argentine, où les efforts sont axés sur la reprise et son potentiel de création d'emplois, il s'agit d'aider le ministère du Travail et le ministère du Développement productif à élaborer un programme pour l'emploi des jeunes (Te Sumo) qui mettra l'accent sur l'égalité des sexes. D'autres travaux consacrés à l'élaboration de politiques sectorielles tenant compte des considérations de genre sont également menés en collaboration avec le ministère du Développement productif et le ministère de l'Économie en vue de déterminer les secteurs dans lesquels il existe des possibilités de création de travail décent pour les femmes. En coopération avec d'autres organismes, l'OIT contribue par ailleurs à une analyse des perspectives d'emploi qu'offrent les investissements dans l'économie du soin et des services à la personne, grâce à l'outil de soutien stratégique élaboré dans le cadre du programme commun ONU-Femmes-OIT pour appuyer la mise en œuvre du système national de soins.

¹³⁴ ONU-Femmes et OIT, *Comment évaluer les programmes de stabilisation fiscale et de relance budgétaire en fonction du genre*, Outil de soutien stratégique, 2021.

¹³⁵ ONU-Femmes et OIT, *Évaluation de l'impact de la covid-19 sur l'emploi en fonction du genre et soutien d'une aide au redressement tenant compte du genre – Outil politique national*, Outil de soutien stratégique, 2021.

- 181.** La prise en compte des considérations de genre est également manifeste dans la recommandation n° 205 ¹³⁶.
- 182.** Dans les situations de fragilité, de conflit et de catastrophe, les politiques de l'emploi devraient: *a)* prendre en compte les problèmes d'égalité des sexes causés par les crises qui empêchent les femmes d'accéder aux services et aux programmes d'emploi ainsi qu'aux possibilités de travail décent; *b)* veiller à ce que femmes et hommes aient accès à des services de qualité en cas de crise (par exemple, pour les entrepreneurs, des services de renforcement des capacités de gestion en matière de continuité des activités); *c)* garantir que les actifs produits/remis en état grâce à des programmes d'investissement à forte intensité d'emploi répondent aussi aux besoins des femmes en matière d'infrastructures. Dans ces situations, il est également essentiel que les politiques en matière d'emploi tiennent compte des risques de conflit et s'inscrivent dans l'optique de la paix en privilégiant tout ce qui peut favoriser la cohésion sociale, la paix et la résilience dans le respect du principe d'égalité entre hommes et femmes.
- 183.** Les politiques et les stratégies de développement des compétences et d'apprentissage tout au long de la vie tiennent compte des considérations de genre lorsqu'elles: 1) créent des environnements de formation respectueux de l'égalité entre hommes et femmes et où le harcèlement et la discrimination font l'objet d'une politique de tolérance zéro; 2) augmentent les possibilités de formation et d'emploi auxquelles peuvent accéder les femmes dans des domaines techniques, et les hommes dans l'économie du soin, grâce à des services d'organisation des carrières tenant compte des considérations de genre; et 3) encouragent les femmes à participer à des programmes de perfectionnement professionnel continu et leur offrent cette possibilité, tout en leur permettant de concilier travail, formation et responsabilités familiales. La reconnaissance et la valorisation des compétences dans les secteurs féminisés sont également primordiales. Les encadrés 10 à 12 donnent à cet égard quelques exemples d'expériences couronnées de succès.

► **Encadré 10. Renforcer la prise en compte des considérations de genre dans l'orientation professionnelle en Malaisie**

En collaboration avec les organisations nationales d'employeurs et d'autres parties prenantes intéressées, l'OIT, avec le soutien financier du Royaume-Uni, appuie un projet alliant perspectives de carrière, égalité des sexes et inclusion sociale dans deux secteurs spécifiques, à savoir la construction et l'industrie alimentaire. Ce projet vise à favoriser l'avancement professionnel des femmes, des jeunes et des personnes en situation de handicap, et à leur permettre d'accéder plus facilement à des métiers non traditionnels dans les deux secteurs concernés. Il s'inscrit dans le cadre d'un programme de microqualifications et met en œuvre des méthodes et des outils qui devraient être utiles pour les politiques futures.

¹³⁶ BIT, «Employment and Decent Work for Peace and Resilience: Resource page on Recommendation No. 205».

► Encadré 11. Aider les femmes à acquérir des compétences dans les domaines de la science, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques

Les femmes sont encore confrontées à des préjugés sexistes dans leurs choix professionnels en raison d'obstacles socioculturels et économiques, en particulier dans les économies rurales et informelles. Les femmes sont toujours sous-représentées dans les métiers techniques, car elles ont rarement l'occasion d'acquérir des compétences dans les domaines des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM) au cours de leurs études et de leur formation. Certains pays mettent donc l'accent sur ces compétences ainsi que sur l'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP) afin d'accroître l'employabilité des femmes dans les domaines liés à la technologie. Aux Philippines, l'Office de l'enseignement technique et de la formation professionnelle a mis au point un guide des programmes d'études axés sur les STIM dans le cadre de l'EFTP, a renforcé les capacités des formateurs et élabore actuellement au sein de l'Office de l'enseignement technique et de la formation professionnelle une politique en faveur des compétences STIM dans l'EFTP. En Malaisie, les organismes publics de formation ont noué des partenariats avec l'université en vue d'intégrer dans les formations et l'EFTP des compétences de base dans les domaines STIM propres à certains secteurs, tels que la construction et l'industrie alimentaire. Comme il s'agit de compétences communes à divers métiers, leur acquisition devrait permettre d'améliorer les perspectives d'emploi, l'avancement de carrière et la mobilité professionnelle des femmes et des jeunes.

► Encadré 12. Comblent la fracture numérique entre les sexes

Il est essentiel de combler la fracture numérique entre les sexes pour permettre aux femmes de prendre part, sur un pied d'égalité avec les hommes, aux apprentissages numériques et au télétravail, lorsque l'occasion s'en présente. Les solutions d'apprentissage numérique, à distance et mixte, peuvent permettre de toucher davantage de femmes vulnérables que des obstacles empêchent de participer aux programmes de formations classiques. Au Sénégal, par exemple, le ministère de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Insertion met à la disposition des femmes, sur sa plateforme E-jang, des modules de formation en ligne permettant d'acquérir des compétences numériques, y compris sur l'entrepreneuriat numérique, sur la base d'une méthode d'apprentissage adaptée au rythme de chacune et permettant de concilier formation professionnelle et responsabilités familiales. Aux Philippines, une plateforme en ligne créée par l'Office de l'enseignement technique et de la formation professionnelle propose aux femmes défavorisées des formations de préparation à l'emploi.

- 184.** Un projet d'infrastructure tenant compte des considérations de genre doit: *a)* garantir que les femmes tirent profit des actifs créés, améliorés ou entretenus, en fonction de leur rôle et de leurs responsabilités dans la production et au sein du foyer; *b)* renforcer l'attrait des programmes pour les femmes et leur permettre d'y participer, par exemple en supprimant les barrières à l'entrée et en fournissant une formation adaptée; *c)* permettre aux femmes et aux hommes de travailler dans un environnement sûr et salubre; *d)* tenir compte des besoins des femmes et des hommes aux différentes étapes de la vie; *e)* veiller à ce que les femmes et les hommes reçoivent un salaire égal pour un travail de valeur égale; *f)* prévenir et combattre le harcèlement et la violence sur le lieu de travail (encadré 13).

► Encadré 13. Programmes d'infrastructures tenant compte des considérations de genre

Népal: Le renforcement du Programme national de transports ruraux a permis aux femmes de participer davantage aux travaux d'entretien des routes grâce à différentes mesures, notamment l'adoption d'un quota de femmes, la mise en place d'un système de rémunération basé sur les résultats, une politique de tolérance zéro en ce qui concerne le harcèlement, la négociation d'arrangements avec l'association de transport du district, des programmes de développement des compétences pour les travailleuses et des stages pour les femmes ingénieurs. En conséquence, les équipes d'entretien des routes sont composées

à 70 pour cent de femmes, et celles-ci font état non seulement d'une augmentation de leur revenu, mais aussi d'une plus grande confiance en soi et de l'amélioration de leur pouvoir de négociation.

République-Unie de Tanzanie: La composante travaux publics du programme de filet de sécurité lié à l'activité (*Productive Social Safety Net programme*) en République-Unie de Tanzanie fixe un objectif de participation pour les femmes et prévoit des horaires flexibles ainsi que des tâches différenciées pour leur permettre de travailler. Certains sites du programme sont même dotés de structures d'accueil pour les enfants. Soixante-dix pour cent des bénéficiaires sont des femmes et, outre les effets constatés sur l'emploi et les revenus, les femmes notent une amélioration de leur pouvoir de négociation et une réduction des conflits conjugaux. Leur participation au choix des projets d'infrastructure a en outre permis de tenir compte de leurs besoins (elles ont choisi des équipements pour faciliter la collecte de l'eau, par exemple).

2.4.4. Associer les politiques de l'emploi et les politiques de protection sociale

185. Au cœur du travail décent et des ODD, l'emploi et la protection sociale sont deux domaines interdépendants qui se renforcent mutuellement (encadré 12 et figure 14). Comme indiqué dans la résolution et les conclusions concernant la deuxième discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale):

La protection sociale contribue à l'instauration d'un environnement propice au travail décent, à la croissance de la productivité, à la création d'emplois et aux entreprises durables. Les systèmes de protection sociale inclusifs et durables renforcent la résilience des sociétés et sont un moyen de s'adapter aux transformations structurelles, telles que celles relatives au changement climatique, à l'évolution démographique, à la numérisation et à la mondialisation, ainsi qu'à la progression des formes de travail précaires et à la persistance de l'informalité¹³⁷.

186. Planifiés et mis en œuvre de manière conjointe, les investissements dans ces deux domaines d'action peuvent contribuer à des transformations structurelles inclusives qui appuient la formalisation et la création d'emplois décents dans des secteurs clés de l'économie (numérique, économie verte, tourisme, agriculture, soin), et facilitent une croissance créatrice d'emplois et une transition juste vers l'économie verte et l'économie du soin. L'emploi décent requiert une approche intégrée – alliant possibilités d'emplois, droits au travail, dialogue social et protection sociale adaptée et durable –, essentielle pour renforcer la résilience et la productivité, et pour assurer un ensemble équilibré de politiques de répartition et de redistribution visant à lutter contre les inégalités. Ce cercle vertueux permet également de consacrer davantage de ressources budgétaires aux investissements sociaux, qui font cruellement défaut dans les pays en développement.

187. Au cours de la vie et en particulier pendant les périodes de crise et de transition, la protection sociale permet de prévenir et de réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale. Par conséquent, durant la phase de relance et dans le contexte de la transition vers une économie à faible émission de carbone, la protection sociale est essentielle pour: *a)* garantir un complément de ressources en cas de perte ou d'arrêt progressif du travail; *b)* faciliter le développement des compétences en vue d'une transition vers un nouveau métier; *c)* promouvoir les investissements en faveur de moyens de subsistance et de comportements plus durables; *d)* garantir une protection sociale adaptée et durable pour l'emploi décent dans les nouveaux secteurs et emplois verts. Il est également nécessaire d'établir des liens étroits avec des politiques actives du marché du travail qui facilitent les transitions professionnelles grâce à la requalification et au perfectionnement, à la formalisation et à la mobilité sur le marché du travail. Ces politiques visent

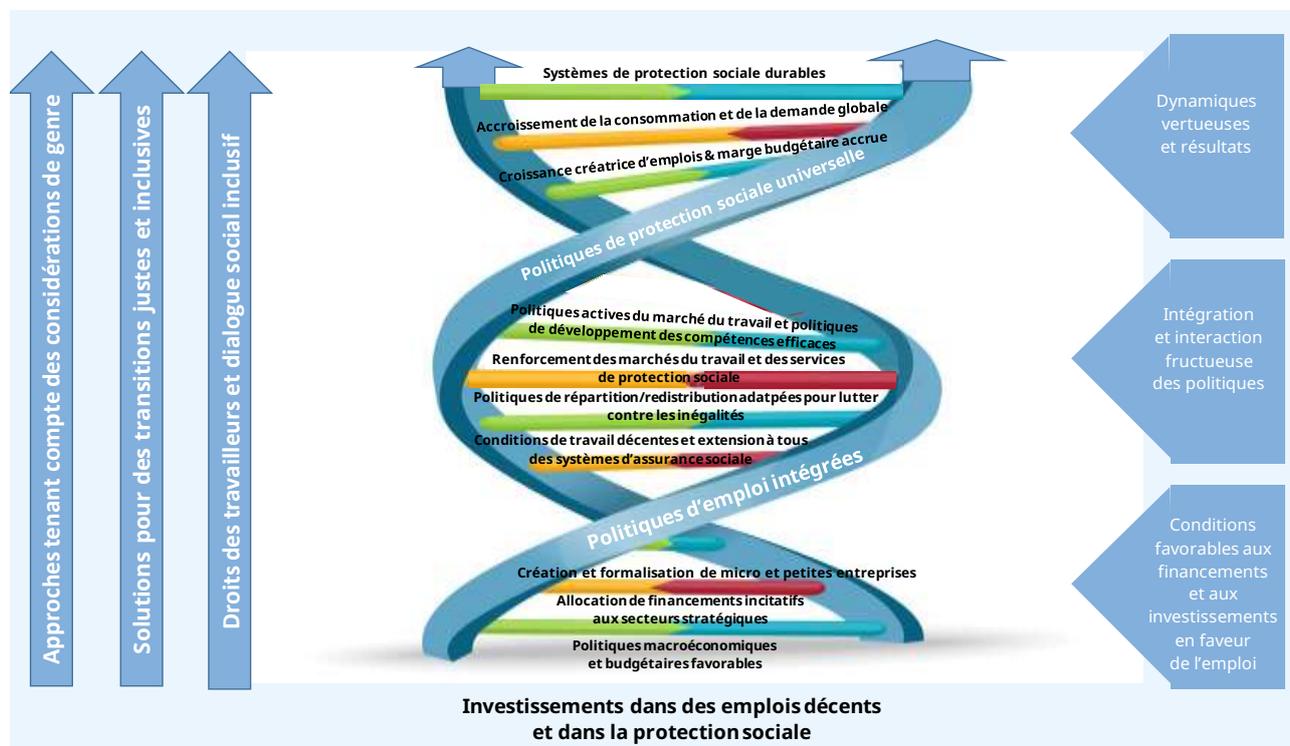
¹³⁷ BIT, Résolution concernant la deuxième discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale).

à faciliter la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail et à mieux faire correspondre l'offre et la demande, ce qui peut doper la productivité. Le développement des compétences et la formation continue peuvent préparer les travailleurs des secteurs à forte émission de carbone à se reconvertir dans des emplois verts et – conjugués à une protection en cas de chômage, à des mesures de protection sociale et à des services de placement – garantir une transition *juste*.

- 188.** Le financement de la protection sociale ne peut être dissocié de l'emploi. Dans de nombreux pays, le système de protection sociale est financé par les cotisations sociales des travailleurs et des employeurs¹³⁸. De ce fait, les cotisations de sécurité sociale sont une composante essentielle de la répartition primaire des revenus, à côté des salaires nets et des autres revenus. Deuxième grande source de financement de la protection sociale, les recettes de l'État dépendent aussi de la capacité de l'économie à assurer un environnement propice à l'emploi décent et productif et aux entreprises durables, lequel garantit à son tour la marge de manœuvre budgétaire nécessaire aux politiques de redistribution. La combinaison des taxes et des cotisations de sécurité sociale permet un financement plus durable des systèmes de protection sociale et accroît leur résilience face aux crises et aux cycles économiques. Les pays qui ont réussi à mettre en place une protection sociale universelle ont engagé des réformes fiscales et juridiques visant à étendre leurs systèmes contributifs de sécurité sociale aux travailleurs des micro et petites entreprises, aux indépendants ou aux populations rurales.
- 189.** Malgré les transformations constantes qui s'opèrent sur le marché du travail, le travail reste la principale source de revenus des ménages dans la plupart des régions du monde. Le lien entre financement de la protection sociale et emploi est essentiel pour garantir un financement durable et équitable de la protection sociale, et il rappelle dans le même temps que les coûts de la protection sociale font partie intégrante des coûts du travail. Ainsi, en soutenant la création d'emplois formels et en veillant à ce que les cotisations demeurent une source importante de financement de la protection sociale, les pays peuvent atténuer les effets des fluctuations macroéconomiques sur l'équilibre budgétaire de leurs systèmes de protection sociale (figure 14).

¹³⁸ BIT, *Bâtir l'avenir de la protection sociale pour un monde du travail centré sur l'humain*, ILC.109/V, 2021, en particulier section 3.3.1.

► Figure 14. Politiques de l'emploi intégrées et protection sociale



Source: BIT, «Un Accélérateur mondial pour l'emploi et la protection sociale à l'appui d'une transition juste», Note de synthèse, 2021.

190. Enfin, contrairement aux taxes, les cotisations de sécurité sociale font partie intégrante des revenus du travail et, à ce titre, créent un droit à prestations immédiat ou différé en réponse aux risques survenant aux différents âges de la vie. Ce droit à prestations est inscrit dans la législation et repose sur un contrat social fondé sur le principe de solidarité, selon lequel travailleurs et employeurs partagent avec l'État le coût du financement de la sécurité sociale, compte dûment tenu de la justice sociale et de l'équité. Ainsi, plus le système contributif de sécurité sociale a une couverture étendue, plus les affiliés ont intérêt à le pérenniser ¹³⁹.

2.5. Financer une reprise et un développement inclusifs, équitables et créateurs d'emplois

191. Mobiliser des fonds suffisants pour surmonter les effets dévastateurs de la pandémie et les pertes d'emplois qui en ont résulté est une nécessité absolue. Selon les estimations, l'écart observé, par rapport aux pays à revenu élevé, en ce qui concerne les mesures de relance budgétaire prises pour redresser l'économie et le marché du travail, se chiffre à quelque 982 milliards de dollars É.-U. au total pour les pays à faible revenu (45 milliards de dollars) et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (937 milliards de dollars) ¹⁴⁰. Ces disparités sont un défi de taille étant donné le haut niveau d'endettement de la plupart des pays en développement et l'absence de marge de manœuvre budgétaire qui en découle.

192. S'agissant des niveaux d'endettement, qui étaient déjà sur une pente ascendante depuis la crise financière de 2008, la pandémie a encore renforcé la tendance, tout en affaiblissant la capacité

¹³⁹ IATF, «Financing Social Protection in the Context of the AAA Social Compact: A Baseline for 2015», 2018.

¹⁴⁰ Groupe des Nations Unies pour le développement durable, *Secretary-General's Policy Brief: Investing in Jobs and Social Protection for Poverty Eradication and a Sustainable Recovery*, 2021.

économique de certains pays à assurer le service et le remboursement de leur dette ¹⁴¹. De plus, l'accroissement de l'endettement extérieur n'a pas été contrebalancé par la croissance du revenu national brut et des exportations. Les pays ont donc connu une flambée de leur dette en 2020 alors que l'activité économique s'effondrait et que les gouvernements prenaient des mesures pour apporter un soutien pendant la pandémie. D'après les projections, le service de la dette publique extérieure des pays en développement devrait atteindre 356 milliards de dollars en 2021 et 329 milliards de dollars en 2022 ¹⁴².

- 193.** Parallèlement, les financements extérieurs privés alloués aux pays pouvant prétendre à l'aide publique au développement (APD) auraient chuté de 700 milliards de dollars, tandis que les flux d'investissements directs étrangers (IDE) au niveau mondial ont baissé de 38 pour cent en 2020 (et jusqu'à 45 pour cent dans certains pays en développement) ¹⁴³. L'APD a atteint un record historique pendant la crise, enregistrant une augmentation de 7 pour cent en termes réels depuis 2019 mais, en valeur absolue, elle ne joue qu'un rôle marginal vis-à-vis des besoins de financement mondiaux. La seule nouvelle positive concerne les envois de fonds – principale source de flux financiers vers les pays à revenu faible ou intermédiaire à ce jour – qui ont continué de croître en 2021, malgré un contexte de morosité économique générale. Bien que les envois de fonds posent certains problèmes pour les marchés du travail des pays destinataires ¹⁴⁴, ils représentent quand même une planche de salut en cas de dégradation de la situation économique.
- 194.** Dans ce contexte et conformément à l'appel lancé par le Secrétaire général de l'ONU en faveur de la mise en place d'un Accélérateur mondial pour l'emploi et la protection sociale à l'appui d'une transition juste ¹⁴⁵, une concertation mondiale réunissant le système des Nations Unies et ses États membres, des institutions financières internationales, des organisations régionales et des banques régionales de développement a été engagée afin de voir comment il serait possible d'utiliser plus efficacement et plus largement les capitaux publics que la communauté internationale a déjà injectés dans le Fonds monétaire international (FMI) et les banques multilatérales de développement. D'après les estimations du BIT, ce recours accru à l'architecture financière internationale existante générerait une augmentation moyenne des flux extérieurs annuels d'environ 4 pour cent du produit intérieur brut (PIB) pour les 82 pays en développement les plus pauvres au cours des sept prochaines années ¹⁴⁶. Ces ressources pourraient être affectées à l'allègement de la dette, à la protection sociale et au financement d'infrastructures et d'industries durables, contribuant ainsi à couvrir les besoins de financement de l'action climatique et à stimuler la création d'emplois décents. Elles complèteraient en outre le financement et l'investissement public intérieurs, ce qui permettrait de mieux tirer profit des financements privés.

¹⁴¹ Le ratio moyen dette/PIB dans le monde a atteint 226 pour cent en 2019, soit une augmentation de 1,5 point de pourcentage par rapport à 2018. Voir Xuehui Han, Paulo Medas et Susan Yang, «*The Pre-Pandemic Debt Landscape - and Why It Matters*», IMF Blog, 2021.

¹⁴² Homi Kharas et Meagan Dooley, «*COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries*», 2020.

¹⁴³ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet*, 2020.

¹⁴⁴ Ralph Chami, Raphael Espinoza et Peter J. Montiel, «*Macroeconomic Policy in Fragile States*», 2021.

¹⁴⁵ BIT, «*Le Secrétaire général des Nations Unies appelle à une action accélérée en matière d'emploi et de protection sociale*», communiqué de presse, 2021.

¹⁴⁶ BIT, *Financer une reprise centrée sur l'humain pour sortir de la crise du COVID-19 et une action décisive pour le climat à l'échelle mondiale: L'heure de vérité pour la coopération internationale au XXI^e siècle*, document de travail de l'OIT 40, 2021.

- 195.** Quelles que soient leurs sources de financement, les politiques de l'emploi ont un rôle primordial à jouer pour ce qui est d'optimiser les résultats en matière d'emploi des investissements réalisés dans des secteurs stratégiques et d'accroître l'efficacité des flux financiers en veillant à ce qu'ils favorisent la création d'emplois décents.
- 196.** Au niveau macroéconomique, les stratégies de financement doivent déterminer pour chaque pays quels sont les éléments constitutifs d'un cadre favorable à l'emploi, à savoir ceux qui peuvent enclencher un cercle vertueux dans lequel des emplois plus nombreux et de meilleure qualité font croître les revenus du travail, principale source de financement des ménages. C'est en effet de cette façon que l'on peut élargir l'assiette fiscale et mobiliser davantage de ressources nationales, avec pour conséquence d'accroître la principale source de financement des entreprises, à savoir les recettes provenant de la vente de leurs produits et de leurs services. Cela stimulera l'investissement en même temps que la productivité et la capacité de production, ce qui permettra d'accélérer en retour la création d'emplois décents et productifs. Ces cadres macroéconomiques favorables à l'emploi, de nombreuses études du BIT ont permis d'en tracer les contours ¹⁴⁷. Il est également essentiel de connaître l'efficacité des politiques adoptées, en particulier dans le domaine de la création d'emplois, pour évaluer les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs fixés ¹⁴⁸.
- 197.** Les politiques de l'emploi peuvent aussi aider à identifier les secteurs et les sous-secteurs qui présentent un fort potentiel de création d'emplois formels afin de permettre des investissements ciblés (publics et privés) et de mettre en place des politiques complémentaires pour accroître les retombées positives en termes d'emplois indirects ou induits. L'économie du soin, l'économie verte et le secteur du numérique revêtent une importance stratégique tant pour les pays développés que pour les pays en développement. Pour être prises en connaissance de cause, les décisions d'investissement devraient être fondées sur une analyse coûts-avantages et sur des études d'impact concernant l'emploi. En outre, il est impératif d'apporter tout le soutien nécessaire aux politiques publiques en faveur de l'investissement privé afin d'exploiter pleinement le potentiel d'emploi qu'elles représentent. Ces investissements peuvent accroître les revenus nationaux et les ressources budgétaires allouées aux politiques publiques et contribuer à la réalisation de plusieurs ODD.
- 198.** Dans ce contexte, les pays doivent réexaminer leurs stratégies en matière d'emploi et de financement afin de donner la priorité à l'intégration des politiques qui encouragent la création d'emplois décents et une transition juste dans les budgets et plans nationaux. Cela réclame une évaluation minutieuse, dans le cadre du dialogue social, des insuffisances dont souffre la création d'emplois décents sur le plan des politiques et des financements. Il faut également évaluer le potentiel de mobilisation des ressources nationales et des solutions de financement internationales. S'il est plus facile d'incorporer des politiques ciblées et cohérentes dans des cadres de financement nationaux intégrés ¹⁴⁹, les mandats de l'OIT devraient être pleinement associés au processus de création de ces cadres de sorte que les différents aspects de l'emploi soient pleinement pris en compte.

¹⁴⁷ Pour une vue d'ensemble, voir Aurelio Parisotto et Nikhil Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements*, EMPLOYMENT Working Paper No. 238, 2017.

¹⁴⁸ ONU-Femmes et OIT, *Comment évaluer les programmes de stabilisation fiscale et de relance budgétaire en fonction du genre*.

¹⁴⁹ Pour comprendre les aspects théoriques des cadres de financement nationaux intégrés, voir Équipe spéciale interorganisations, *Financing for Sustainable Development Report 2019*, 2019. Un rapport d'étape sur les cadres de financement nationaux intégrés a également été rédigé par le PNUD, *Integrated National Financing Frameworks Stocktake: For the G20 Development Working Group*, 2021.

- 199.** Enfin, une meilleure coordination entre décideurs nationaux, partenaires sociaux et partenaires de développement bilatéraux et multinationaux permettrait d'accroître les synergies pour que davantage de ressources budgétaires soient consacrées à la création d'emplois décents. Elle encouragerait aussi la réflexion sur les moyens de mettre en place un environnement qui facilite la mobilisation des ressources nécessaires pour renforcer les stratégies nationales de l'emploi, par exemple dans le cadre d'une coopération renforcée autour des questions suivantes: fiscalité, suspension du service de la dette, nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux ou augmentation de l'APD.

► Chapitre 3

Ouvrir de nouvelles perspectives pour les politiques de l'emploi: bilan de l'action menée par le Bureau

200. Le présent chapitre contient une analyse succincte des mesures prises par le Bureau pour donner suite aux recommandations issues de la discussion récurrente de 2014 sur l'objectif stratégique de l'emploi, compte tenu également de la Déclaration du centenaire¹⁵⁰ et de l'Appel à l'action¹⁵¹. Il met en exergue les principaux domaines dans lesquels des progrès restent à faire. Ce chapitre ne présente évidemment qu'une sélection de mesures et d'exemples. On trouvera de plus amples informations dans les divers rapports de mise en œuvre, d'évaluation des projets et d'évaluation thématique, notamment dans la synthèse des actions menées par l'OIT en faveur de l'emploi pendant la période 2015-2021, qui doit paraître prochainement.

3.1. Informations sur le marché du travail

201. La crise actuelle a montré une fois de plus combien il importe de disposer d'informations précises et à jour concernant le marché du travail non seulement pour mesurer les incidences de la crise, mais aussi pour mettre au point des actions ciblées en faveur des groupes et des secteurs les plus durement touchés et évaluer rapidement l'efficacité des mesures prises. Grâce aux efforts considérables qui ont été déployés dans les domaines de la collecte de données et des technologies modernes depuis la dernière discussion récurrente, le BIT a été en mesure de publier avec célérité des analyses de l'impact de la crise sur les plans mondial, régional et national.

202. L'ensemble de microdonnées avancé s'est révélé particulièrement utile pour analyser promptement des situations et évaluer les effets des mesures prises. Actuellement, le BIT compile les ensembles de données de fond qui ont été établis sur la base d'enquêtes auprès des ménages (principalement d'enquêtes sur la main-d'œuvre) par les bureaux nationaux de statistique, dont plus de 12 000 ensembles de données issues d'enquêtes auprès des ménages de 164 pays. Une fois cette compilation terminée, un vaste éventail de statistiques du travail détaillées et comparables à l'échelle internationale sera produit. Ces ensembles de données ont joué un rôle déterminant dans les activités de suivi et d'analyse menées par le BIT pendant la pandémie, comme en témoigne l'Observatoire de l'OIT (voir ci-après).

203. Afin de faire face à la crise, plusieurs enquêtes mondiales ont été réalisées sur des thèmes particuliers, dont trois enquêtes concernant les répercussions de la crise sur les systèmes de développement des compétences et d'apprentissage tout au long de la vie; une enquête concernant les incidences de la crise sur les jeunes; une enquête mondiale visant à collecter des renseignements afin de déterminer la façon dont la crise a modifié le comportement des personnes sur le marché du travail; et une enquête mondiale sur les bureaux nationaux de statistique afin de déterminer dans quelle mesure la crise a perturbé la compilation de statistiques

¹⁵⁰ BIT, Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, 2019.

¹⁵¹ BIT, Résolution concernant un appel mondial à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19, Conférence internationale du Travail, 109^e session, juin 2021.

officielles sur le marché du travail ¹⁵². Le BIT a également participé à des enquêtes d'autres organisations en contribuant à leur conception et à l'analyse de leurs résultats.

- 204.** Indépendamment de la crise et depuis l'adoption des objectifs de développement durable (ODD), le BIT a continué d'aider les pays à produire des données sur les indicateurs des ODD liés au travail décent, de sorte que, en 2021, 22 États Membres supplémentaires ont soumis des informations sur au moins la moitié des indicateurs relatifs aux ODD relevant de la responsabilité de l'OIT, ce qui porte à 110 le nombre total d'États ayant soumis des renseignements à ce sujet. Ces données, qui ont été utilisées lors de l'établissement des rapports du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur les ODD pour 2020 ¹⁵³ et 2021 ¹⁵⁴, ont essentiellement été produites par l'intermédiaire du vaste entrepôt de données de l'OIT ¹⁵⁵, qui ne cesse de s'étoffer et qui contient plus de 11 700 ensembles de données d'enquête provenant de 162 pays.
- 205.** Des progrès ont de même été accomplis dans l'élaboration de nouvelles normes statistiques sur les moyens de mesurer l'informalité et sur la classification des professions, qui seront présentées à l'occasion du 100^e anniversaire de la Conférence internationale des statisticiens du travail, en 2023.
- 206.** Si des avancées ont été réalisées dans la collecte de données sur certains groupes cibles (dont les femmes et les jeunes), les progrès ont été plus lents dans d'autres domaines. Par exemple, les données sur l'informalité, les zones rurales, les travailleurs des plateformes numériques et les travailleurs âgés font souvent défaut ou ne sont pas collectées systématiquement. Dans tous ces domaines, les facteurs qui façonnent l'avenir du travail entrent en jeu ou exercent une influence. Une meilleure connaissance de ces facteurs est donc nécessaire pour élaborer des politiques et les mettre en œuvre. Dans le cas du vieillissement de la population mondiale, par exemple, il est crucial de mieux cerner les incidences et les possibilités qui en découlent à l'aide de données actualisées et de meilleure qualité. Cela faciliterait ensuite l'élaboration de politiques et de programmes ciblés qui répondent aux défis associés au vieillissement de la population.
- 207.** Compte tenu de l'attention désormais accordée aux transitions sur le marché du travail, dont témoignent la Déclaration du centenaire ¹⁵⁶ et l'Appel à l'action ¹⁵⁷, des efforts plus soutenus devraient être déployés pour collecter des données sur les parcours de vie. Un premier pas en ce sens a été fait dans le cadre d'un projet relatif à l'avenir du travail financé par l'Union européenne (UE), qui a aussi permis de recenser et de développer les méthodes d'analyse des transitions.

3.2. Travaux d'analyse et produits de la connaissance

- 208.** Comme suite aux résolutions et aux conclusions adoptées à l'issue de la deuxième discussion récurrente, le BIT a approfondi ses recherches dans la plupart des domaines mentionnés dans les conclusions, notamment sur le chômage structurel/de longue durée et les mesures à prendre pour y faire face; la transition démographique, les changements technologiques et leurs répercussions sur l'emploi, les conditions de travail et les compétences; la segmentation du marché du travail; les inégalités et leurs répercussions sur la croissance économique et l'emploi; le travail indépendant; les incidences des diverses formes de contrat sur la quantité et la qualité

¹⁵² Des informations reçues de 110 États seront utilisées pour perfectionner l'assistance fournie par le BIT dans ce domaine.

¹⁵³ Nations Unies, *Rapport sur les objectifs de développement durable 2020*.

¹⁵⁴ Nations Unies, *Rapport sur les objectifs de développement durable 2021*.

¹⁵⁵ BIT, «Catalogue of national data sources», ILOSTAT database.

¹⁵⁶ BIT, Déclaration du centenaire.

¹⁵⁷ BIT, Résolution concernant un appel mondial à l'action.

de l'emploi; l'emploi et l'insécurité de l'emploi dans les zones rurales, y compris ses répercussions socio-économiques ¹⁵⁸.

209. En outre, le BIT a élaboré plusieurs études de l'impact de la crise aux niveaux mondial, régional et national et a mis au point des techniques novatrices de modélisation permettant de produire rapidement des analyses des effets de la pandémie de COVID-19 sur le monde du travail, lesquelles ont été publiées dans les huit éditions de l'Observatoire de l'OIT parues de mars 2020 à novembre 2021 ¹⁵⁹. Le recours à ces techniques de modélisation a aussi été encouragé dans les pays et, avec le cadre analytique établi dans l'Observatoire de l'OIT, elles sont devenues un outil de référence pour nombre d'études réalisées à l'échelon national. Le BIT a aidé à l'élaboration de plus d'une trentaine d'études de ce type ¹⁶⁰. Les huit éditions susmentionnées de l'Observatoire de l'OIT ont également été utilisées comme source d'informations et comme base dans le cadre de l'élaboration des politiques. Grâce au succès rencontré par l'Observatoire de l'OIT, l'OIT a été reconnue comme l'institution de l'ONU faisant autorité pour fournir des informations pertinentes et à jour sur les questions liées au marché du travail dans le contexte de la crise du COVID-19. Le BIT a également utilisé les données collectées dans le cadre d'analyses nationales et de nombreuses études qui ont été beaucoup lues et citées dans les médias internationaux (encadré 14). Le succès rencontré par ces huit éditions de l'Observatoire de l'OIT a enfin valu à cette publication d'être institutionnalisée sur décision du Conseil d'administration.

► **Encadré 14. Innovation dans le domaine de la collecte des données, de la recherche et de la communication**

Comme l'a montré la pandémie de COVID-19, une crise peut stimuler l'innovation. Le BIT a mis au point des techniques de modélisation dites «de prévision immédiate» lui permettant de déterminer les tendances mondiales du marché du travail et d'effectuer des estimations en combinant: 1) les données traditionnelles tirées d'enquêtes sur la main-d'œuvre et les données tirées d'autres sources telles que les rapports de Google sur la mobilité, les données de Google sur les tendances, les enquêtes sur les entreprises et les consommateurs, les bases de données mondiales sur les mesures de confinement et les mesures prises par les États pour faire face à la pandémie de COVID-19; et 2) les enquêtes d'opinion menées dans le monde par divers prestataires. Ces estimations ont été utilisées dans l'Observatoire de l'OIT pour analyser les incidences de la pandémie de COVID-19 sur les marchés du travail dans le monde et pour formuler des recommandations sur la politique à mener. L'Observatoire de l'OIT a stimulé la collaboration à l'échelle du Bureau et a fait beaucoup parler de l'OIT dans de grands médias internationaux, ce qui a renforcé le statut de l'Organisation en tant que chef de file du système multilatéral pour ce qui concerne les questions liées au marché du travail. Le Bureau est parvenu à toucher un public plus large en s'adaptant avec succès aux moyens de diffusion en ligne, notamment par la réalisation de brèves vidéos explicatives destinées à être diffusées sur les médias sociaux.

210. Au nombre des études mondiales les plus importantes et plébiscitées ¹⁶¹ que le BIT ait publiées depuis la discussion récurrente de 2014, citons:

- la publication phare intitulée *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes*, parue en 2015, 2017 et 2020, qui doit également paraître en 2022;

¹⁵⁸ Toutes les publications pertinentes peuvent être consultées sur les pages Web des départements techniques du BIT ainsi que sur les pages thématiques du site Web de l'OIT. Celles qui sont directement liées à la promotion de l'emploi peuvent être consultées sur la page Web du [Département des politiques de l'emploi](#) du BIT.

¹⁵⁹ BIT, «[Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail. Huitième édition](#)», octobre 2021.

¹⁶⁰ BIT, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market: Guidelines*, Technical Brief, 2020; BIT, «[Diagnostics on the Employment Impacts of COVID-19](#)», 2020.

¹⁶¹ L'intérêt a été mesuré en fonction du nombre de clics que la publication a suscités sur le Web.

- la publication biennale phare intitulée *Global Employment Policy Review* ¹⁶², parue en 2020, dont une deuxième édition doit paraître en 2022;
- le document intitulé *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies*, 2021, qui vise à aider les États Membres de l'OIT à élaborer et mettre en œuvre des politiques nationales de l'emploi (PNE) intégrées;
- l'étude intitulée *Two Decades of National Employment Policies 2000–2020*, parue en 2021;
- l'étude intitulée *Skills for a Greener future: A Global View*, parue en 2019;
- le document intitulé *Outils pour des apprentissages de qualité*, paru en 2017;
- le guide intitulé *Emploi et travail décent dans les situations de fragilité, de conflit et de catastrophe*, paru en 2021.

211. Au cours de la période biennale, les travaux de recherche du BIT ont été plus largement utilisés, comme en témoigne le fait qu'ils ont été cités plus souvent par d'autres organisations internationales. Des plateformes de partage des connaissances telles que la *Skills and Lifelong Learning Platform* ¹⁶³ ont favorisé la diffusion des travaux de recherche du BIT. Afin d'assurer un plus large écho à ses recherches et d'influer sur les recommandations concernant la politique à mener, le BIT a noué une collaboration en matière de recherche avec d'autres organismes multilatéraux aux niveaux mondial et régional. Plusieurs publications sont nées de ces recherches communes, comme l'analyse intitulée *Employment Situation in Latin America and the Caribbean*, réalisée conjointement avec la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) ¹⁶⁴, et la publication de 2020 intitulée *Tackling the COVID-19 pandemic-related youth employment crisis in Asia and the Pacific*, réalisée conjointement avec la Banque asiatique de développement ¹⁶⁵. Avec le soutien de la Commission européenne et d'autres partenaires, l'OIT a lancé son programme de recherche sur l'intégration du commerce et du travail décent ¹⁶⁶ afin de mener de nouvelles recherches et d'élaborer de nouveaux outils dans ce domaine.

212. Le BIT s'est employé à faire connaître les résultats des travaux de recherche fondés sur des données factuelles dans le cadre d'ateliers, de séminaires, de conférences sur la recherche et de colloques. En outre, les documents établis en vue des réunions du G20 ¹⁶⁷, du G7 ¹⁶⁸ et du groupe BRICS (Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) ¹⁶⁹ ont été bien accueillis et sont devenus un moyen essentiel de diffuser les conclusions et les recommandations de l'OIT sur les politiques à mener. Pour son colloque tripartite biennal sur les politiques de l'emploi ¹⁷⁰ (qui a déjà eu lieu trois fois depuis la dernière discussion récurrente), l'OIT a invité des représentants de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI), d'organisations partenaires de l'ONU et d'autres organisations de recherche à discuter des politiques relatives à l'emploi et des politiques en cours de discussion.

¹⁶² BIT, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

¹⁶³ BIT, «Plateforme de partage des connaissances sur les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie».

¹⁶⁴ CEPALC et OIT, *Employment Situation in Latin America and the Caribbean: Employment Trends in an Unprecedented Crisis – Policy Challenges*, 2020.

¹⁶⁵ Banque asiatique de développement et OIT, *Tackling the COVID-19 Youth Employment Crisis in Asia and the Pacific*, 2020.

¹⁶⁶ BIT, «INTEGRATE Programme: Integrating trade and decent work».

¹⁶⁷ BIT, «Rapports de l'OIT pour le G20».

¹⁶⁸ BIT, «L'OIT et le G7».

¹⁶⁹ BIT, «The ILO and the BRICS».

¹⁷⁰ BIT, «Employment Policy Research Symposium: The Future of Full Employment – Agenda», 2019.

213. Le nouveau Mécanisme d'innovation pour les compétences ¹⁷¹ a été conçu pour trouver et tester des idées et des solutions innovantes et prometteuses qui permettent de relever les principaux défis d'aujourd'hui et de demain en matière de compétences.

3.3. Services de conseil sur les politiques

214. La demande de services de conseil sur les politiques s'est considérablement accrue depuis la deuxième discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi, la crise du COVID-19 ayant encore provoqué un nouveau pic de la demande. Les travaux menés par le BIT dans le domaine de la transition économique, sociale et environnementale ont aidé les mandants dans leurs efforts pour faire face aux effets immédiats de la crise sur les secteurs, les entreprises et les travailleurs les plus touchés et pour élaborer à plus long terme des politiques et des programmes favorisant une reprise créatrice d'emplois qui soit inclusive, durable et résiliente. Le BIT a mis au point de nouveaux outils, comme des lignes directrices pour la réalisation de diagnostics rapides permettant d'analyser les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur l'économie et le marché du travail, et a adapté son approche en matière d'orientation et de prestation de services afin notamment de promouvoir la coordination des politiques relatives à l'emploi et à la protection sociale, le but étant de créer des synergies et d'avoir plus d'impact. En conséquence, et avec son assistance, 67 pays ont élaboré des politiques, des programmes et des plans d'action pour la protection, la promotion et la relance de l'emploi, notamment en réaction à la crise. Plus de 30 pays ont procédé à des analyses rapides des répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le marché du travail, en s'appuyant sur une méthode novatrice mise au point par le BIT ¹⁷². En tout, 1,2 million de journées de travail ont été créées grâce à des programmes d'investissement à forte intensité d'emploi conduits par le BIT en Jordanie et au Liban, au profit de plus de 21 500 hommes et femmes, notamment de réfugiés syriens ¹⁷³.

215. En outre, le BIT a aidé des pays à établir des écosystèmes de productivité et des environnements favorables aux entreprises. En janvier 2022, par exemple, en partenariat avec le secrétariat d'État à l'économie de la Suisse et l'Agence norvégienne de coopération pour le développement, il a lancé un programme relatif aux écosystèmes de productivité pour le travail décent ¹⁷⁴. Ce programme est actuellement dans sa phase de lancement et est mis à exécution en Afrique du Sud, au Ghana et au Viet Nam.

216. Dans un grand nombre des pays les moins développés, le BIT a appuyé des interventions immédiates destinées à préserver ou à créer des emplois dans le cadre de son programme phare intitulé «Des emplois au service de la paix et de la résilience», en veillant particulièrement à la mise en œuvre de programmes de travaux publics adaptés aux conditions sanitaires. L'importance stratégique des systèmes agroalimentaires pour la reprise, systèmes dont la fragilité a été mise en évidence pendant la pandémie, appelait une attention spéciale et a amené les mandants d'un grand nombre de pays à adopter des mesures en faveur du travail décent dans les zones rurales, en les axant fortement sur la durabilité environnementale.

217. Dans le cadre des inflexions stratégiques opérées à plus long terme depuis la deuxième discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi, des efforts considérables ont été faits pour renforcer le dialogue avec d'autres ministères que celui du travail et pour leur apporter un

¹⁷¹ BIT, «Mécanisme d'innovation pour les compétences».

¹⁷² BIT, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19*; BIT, «Diagnostics on the Employment Impacts of COVID-19», 2020.

¹⁷³ BIT, «Rapports sur les résultats 2020-21», à paraître.

¹⁷⁴ BIT, «Le programme écosystèmes de productivité pour le travail décent».

soutien accru, puisqu'il s'agit d'une condition indispensable pour élaborer et mettre en œuvre avec succès des cadres globaux pour les politiques de l'emploi. Dans toutes les activités de conseil sur les politiques, l'accent a été mis davantage sur l'intégration des questions de genre dans l'ensemble des domaines stratégiques. La nécessité d'envisager les processus de transformation structurelle sous l'angle de l'emploi a été prise en compte dans les services d'assistance stratégique fournis aux mandants, de même que le besoin d'une meilleure compréhension des transitions sur le marché du travail pour la conception de politiques ciblées. L'importance des travaux menés dans ces domaines, qui ont débuté immédiatement après la deuxième discussion récurrente, a été confirmée lors de plusieurs débats de la Conférence et, surtout, dans la Déclaration du centenaire ¹⁷⁵ et l'Appel à l'action ¹⁷⁶. L'OIT a créé la plateforme d'action en faveur de l'emploi pour améliorer la prestation de services de conseil sur les politiques ¹⁷⁷.

- 218.** Dans les conclusions de la deuxième discussion récurrente, la nécessité de mettre en place un mécanisme d'examen des politiques par les pairs est évoquée, le Bureau étant invité à «[f]aire des propositions portant sur un examen volontaire par les pairs de la politique de l'emploi, avec pour objectif de promouvoir le partage des connaissances et l'apprentissage mutuel sur les bonnes pratiques, entre les Membres de l'Organisation.» Ce mécanisme a été mis au point et approuvé par le Conseil d'administration mais, en raison de la crise liée au COVID-19, il n'a pas encore été mis en application. Toutefois, des procédures d'examen par les pairs ont été engagées dans plusieurs régions, en particulier sur des politiques en faveur de l'emploi des jeunes: conjointement avec le Centre international de formation de l'OIT, deux procédures virtuelles d'examen par les pairs ont été conduites dans des pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe et d'Amérique centrale, ce qui a été l'occasion de promouvoir le partage des connaissances et l'apprentissage mutuel sur les bonnes pratiques dans le domaine des politiques de l'emploi en général, ainsi que dans le cadre des mesures prises en réponse à la crise du COVID-19.

3.4. Suivi et analyse d'impact

- 219.** Le Département des politiques de l'emploi a accordé une attention beaucoup plus soutenue au suivi et à l'analyse de l'impact des politiques et des programmes en faveur de l'emploi, étant donné que cette procédure de suivi et d'analyse est un outil clé pour guider les pays dans l'élaboration des politiques pour l'emploi. De nombreux pays ont indiqué qu'il s'agissait pour eux d'une réelle nécessité et d'un domaine dans lequel l'OIT jouissait d'une autorité claire sur le plan technique, doublée d'une reconnaissance «politique» de ses compétences. Afin de regrouper les compétences dans ce domaine, l'équipe chargée de l'analyse de l'impact sur l'emploi a été renforcée récemment et sa composition élargie, tandis que d'autres membres de l'équipe technique chargée de l'emploi dans le monde ainsi que des experts extérieurs au département ont été invités à appuyer les travaux de recherche en la matière, à concevoir des outils et à aider les pays dans leurs travaux d'analyse d'impact. Les analyses d'impact et les analyses coûts-avantages devraient être effectuées non seulement après la mise en œuvre, mais aussi avant. Elles permettent d'élaborer diverses prévisions, comme cela a déjà été fait pour évaluer les besoins en matière de compétences et recommandé dans d'autres domaines stratégiques. En outre, ces analyses apporteront un éclairage précieux pour formuler des conseils en matière de politique industrielle ¹⁷⁸, et notamment des suggestions concernant la diversification et le

¹⁷⁵ BIT, Déclaration du centenaire.

¹⁷⁶ BIT, Résolution concernant un appel mondial à l'action.

¹⁷⁷ BIT, *Programme et budget pour la période biennale 2022-23*, 2021.

¹⁷⁸ David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau et Johannes Weiss, «Industrial policies for structural transformation: Processes, institutions and methods», dans BIT, *Global Employment Policy Review 2020*.

développement de chaînes d'approvisionnement mondiales. À cette fin, il faudrait renforcer la collaboration avec les institutions financières internationales, les institutions de financement du développement, les investisseurs d'impact et d'autres financiers du secteur public ou privé afin qu'ils intègrent des résultats relatifs à l'emploi, tant quantitatifs que qualitatifs, dans leurs propres systèmes, en prêtant une attention particulière à l'étape de la conception, à l'étape de l'évaluation ainsi qu'au suivi de la mise en œuvre et à l'établissement des rapports.

220. Une base de données contenant des informations sur les PNE et les stratégies en faveur de l'emploi des jeunes a été mise en place pour compiler les meilleures pratiques ¹⁷⁹. Une base de données ciblée sur les mesures de crise prises dans le cadre des politiques de l'emploi est en cours de création, et ses premiers résultats ont déjà été examinés et incorporés dans le présent rapport. En outre, le BIT a publié un guide regroupant les outils d'analyse d'impact qu'il utilise, avec une appréciation de leur utilité et de leur efficacité ¹⁸⁰. De nouvelles méthodes ont été mises à l'essai, comme l'exploitation des mégadonnées. L'OIT a eu des échanges réguliers avec d'autres organisations en la matière, et les capacités des mandants ont été renforcées grâce à des cours de formation organisés en collaboration avec le Centre international de formation de l'OIT.

3.5. Activités normatives

221. Les normes internationales du travail donnent aux gouvernements et aux partenaires sociaux des orientations aux fins de l'adoption de mesures actives visant à promouvoir le travail décent. Dans sa Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, l'OIT a désigné la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, comme l'un des principaux instruments de gouvernance. La convention n° 122 et la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, ainsi que d'autres instruments internationaux, donnent des orientations précises sur les politiques de l'emploi ¹⁸¹. Entre la 103^e session de la Conférence internationale du Travail tenue en 2014 et le mois de janvier 2021, sept États supplémentaires ont ratifié la convention n° 122 (à savoir le Luxembourg, le Mali, la Namibie, le Niger, Sri Lanka, le Tchad et le Turkménistan), portant le nombre total de ratifications à 115. En septembre 2013, 90 États avaient ratifié la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, et 68 avaient ratifié la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975.

222. Depuis 2014, la Conférence internationale du Travail a tenu plusieurs discussions générales et discussions récurrentes touchant la question des politiques globales de l'emploi. Plus récemment, en 2021, il a été souligné lors de la discussion sur les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie et lors de la discussion sur les inégalités que des politiques sur ces questions devaient être incorporées dans des cadres stratégiques plus larges et généraux pour les politiques de l'emploi; il a également été reconnu lors de ces discussions que la création de possibilités d'emploi pour tous au moyen des politiques de l'emploi était indispensable pour réaliser l'objectif du travail décent pour tous.

¹⁷⁹ BIT, «ILO Employment Policy Gateway».

¹⁸⁰ BIT, *Reference Guide for Employment Impact Assessment (EIA)*, 2020.

¹⁸¹ BIT, «Observation générale concernant l'application de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964», 2020. Ce document, qui a été adopté en décembre 2020 par la commission d'experts, porte sur les objectifs de la convention n° 122 et rattache celle-ci au corpus des autres normes pertinentes, dont la convention n° 88 et la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, les recommandations n°s 204 et 205, ainsi que la convention n° 142 et la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, sur l'apprentissage tout au long de la vie.

- 223.** Depuis la dernière discussion récurrente, deux instruments particulièrement importants pour la promotion de l'emploi et du travail décent et une reprise durable ont été adoptés, à savoir la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, et la recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017.
- 224.** La recommandation n° 204 fournit aux Membres des orientations pour les aider à atteindre les trois objectifs suivants: *a)* faciliter la transition des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle vers l'économie formelle tout en respectant les droits fondamentaux des travailleurs et en offrant des possibilités de sécurité du revenu, de subsistance et d'entrepreneuriat; *b)* promouvoir la création d'entreprises et d'emplois décents, leur préservation et leur pérennité dans l'économie formelle, ainsi que la cohérence entre les politiques macroéconomiques, d'emploi, de protection sociale et les autres politiques sociales; et *c)* prévenir «l'informalisation» des emplois de l'économie formelle. Cette recommandation est fondée sur une conception et une expérience partagées par les mandats de l'OIT, selon lesquelles le meilleur moyen de favoriser la transition vers l'économie formelle est d'adopter une stratégie intégrée, une combinaison de politiques et une coordination institutionnelle afin de promouvoir l'emploi, les possibilités de revenu, les droits des travailleurs et la protection sociale.
- 225.** La recommandation n° 205 constitue un cadre normatif unique qui expose spécifiquement les moyens d'action disponibles dans le domaine du travail pour parer et faire face aux effets dévastateurs des conflits et des catastrophes sur les économies et les sociétés, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables, dont les enfants, les jeunes, les femmes et les personnes déplacées.
- 226.** Les recommandations nos 204 et 205 sont toutes deux fondées sur l'idée que l'objectif de la protection sociale universelle nécessite une transformation structurelle inclusive et ne peut être atteint qu'en assurant une protection effective à tous les travailleurs, en particulier pendant les périodes de transition, ainsi qu'en adoptant des approches globales.
- 227.** En ce qui concerne les questions liées à l'emploi des jeunes, le Conseil d'administration a, lors de sa 340^e session tenue en octobre-novembre 2020, renouvelé l'engagement de l'OIT dans ce domaine en approuvant un plan d'action et de suivi spécifique pour la période 2020-2030. La résolution intitulée «La crise de l'emploi des jeunes: un appel à l'action», qui avait été adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 101^e session (2012), avait été mise en œuvre par le Bureau dans le cadre d'un plan de suivi de sept ans, qui était arrivé à terme le 31 décembre 2019. Dans sa décision de 2020, le Conseil d'administration approuve les principaux volets d'un plan d'action et de suivi relatif à l'emploi des jeunes pour 2020-2030. Il analyse les besoins présents et futurs des mandats face au défi de l'emploi des jeunes et propose des solutions pour répondre à l'évolution du monde du travail dans le contexte de la Déclaration du centenaire ¹⁸².

3.6. Renforcement des capacités

- 228.** Au cours de la dernière période biennale, la crise a entraîné un nouvel essor des activités de renforcement des capacités, et de nombreux événements en ligne ont été consacrés à la réponse immédiate à la crise et aux stratégies de relance correspondantes.
- 229.** Parallèlement, et souvent en collaboration avec le Centre international de formation de l'OIT, des activités de renforcement des capacités ont été organisées sur des questions plus traditionnelles, comme la conception et la mise en œuvre des PNE et des politiques macroéconomiques, l'emploi

¹⁸² BIT, Déclaration du centenaire.

des jeunes et la transition vers l'économie formelle. Les nouveaux thèmes abordés étaient liés au nouvel axe de travail du Département des politiques de l'emploi et aux activités liées aux résultats 3 et 5 du programme et budget 2020-21, et concernaient notamment le changement climatique, la résilience et la fragilité, la riposte à la crise, le développement rural, la transformation structurelle, les transitions sur le marché du travail et l'analyse d'impact. En outre, plus de 1 000 personnes ont participé à divers cours de l'OIT sur les statistiques du travail qui ont été dispensés en ligne, en collaboration avec le Centre international de formation de l'OIT. On trouvera dans le tableau 3 ci-après une sélection des activités de renforcement des capacités qui ont été menées.

- 230.** Ces activités ont été assurées grâce à des ressources provenant du budget ordinaire et dans le cadre de projets ou de programmes de coopération pour le développement. D'après les conclusions de la synthèse qui doit paraître prochainement au sujet des actions menées par l'OIT en faveur de l'emploi pendant la période 2015-2021, les activités de renforcement des capacités ont atteint les objectifs escomptés dans la majorité des cas examinés et ont contribué à combler une lacune, en particulier en dotant les partenaires sociaux des capacités voulues pour leur permettre de participer aux dialogues sur les politiques ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre d'actions en faveur de l'emploi.
- 231.** De nombreuses formations en présentiel ont été converties en formations en ligne. L'absence d'interactions en face-à-face a certes rendu certains cours moins vivants, mais le nombre de bénéficiaires a considérablement augmenté.

► **Tableau 3. Sélection de cours portant sur certains éléments des cadres globaux pour les politiques de l'emploi**

Domaine	Titre du cours
Politiques de l'emploi et du marché du travail et promotion de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre effective des PNE • Trois colloques sur les politiques de l'emploi • Académie sur l'emploi • Renforcement des services de l'emploi • Politiques macroéconomiques axées sur l'emploi
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> • Formation des formateurs sur les compétences pour le commerce et la diversification économique • Compétences pour l'inclusion sociale • Participation des partenaires sociaux au développement des compétences • Évaluation de l'inadéquation des compétences • Compétences des travailleurs migrants et promotion du travail décent pour tous • Approches sectorielles du développement des compétences • Académie sur l'apprentissage et la validation des acquis • Financement du développement des compétences • Anticipation des besoins et mise en adéquation des compétences • Cours en ligne ouvert à tous (MOOC) sur les apprentissages de qualité • MOOC sur la validation des acquis
Investissements à forte intensité d'emploi	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des contrats dans le secteur public • Programmes publics d'emploi sur une conception propice au développement durable

Domaine	Titre du cours
	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'emplois par adjudication aux entreprises locales de construction à forte intensité d'emploi
Transitions	<ul style="list-style-type: none"> • Transition vers l'emploi formel: examen des mesures appliquées aux niveaux local et sectoriel • Académie sur la transition vers l'économie formelle (quatre sessions à ce jour) • Transitions sur le marché du travail en Asie
Catastrophes et fragilité	<ul style="list-style-type: none"> • Comment concevoir, suivre et évaluer les résultats de consolidation de la paix dans le cadre des programmes d'emplois au service de la paix et de la résilience • Le travail décent pour se préparer aux catastrophes et les surmonter • MOOC sur les catastrophes et la fragilité, deuxième session
Groupes cibles	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion de l'emploi des jeunes en situation de fragilité • Académie sur l'emploi des jeunes • Remédier aux difficultés des jeunes sans emploi et ne suivant ni études ni formation: outils et solutions pour leur insertion sur le marché du travail • Promotion de l'emploi décent et productif des femmes • Académie des femmes • Emploi et travail décent pour la paix et la résilience
Analyse d'impact	<ul style="list-style-type: none"> • Mesurer l'emploi décent: suivi, évaluation et enseignements des politiques du marché du travail
Transformation structurelle et politiques sectorielles	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégies sectorielles pour des emplois décents et productifs. Création d'emplois grâce à la transformation structurelle • Académie sur le développement rural • Académie mondiale sur l'économie verte • Politiques pour la transformation structurelle

Note: Les séances de formation organisées sur le plan national ne figurent pas dans cette liste.

3.7. Communication et sensibilisation

232. Depuis la deuxième discussion récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi, l'OIT a modernisé ses stratégies en matière de communication et de sensibilisation afin de promouvoir ses travaux dans le domaine des politiques de l'emploi. La communication et la sensibilisation ont été favorisées non seulement au sein des départements, mais aussi grâce à une collaboration étroite et constante entre le Département de la communication et de l'information du public et d'autres départements. Les progrès ont été particulièrement manifestes dans les trois principaux domaines d'activité du Département des politiques de l'emploi, à savoir la promotion et les politiques de l'emploi (notamment en faveur des jeunes), le développement des compétences et l'apprentissage tout au long de la vie, et le développement et l'investissement (notamment les interventions en cas de crise et l'investissement à forte intensité d'emploi). En outre, des podcasts, des débats en ligne et d'autres moyens novateurs de communication ont été introduits. Le nombre de visites sur les sites Web pertinents s'est considérablement accru: les pages consacrées à l'emploi et aux questions connexes ont enregistré une hausse de leur «taux d'engagement» pouvant aller jusqu'à 90 pour cent depuis 2019; le nombre d'abonnés à l'*Employment Policy*

Newsletter, lancée en 2019, est passée de 1 800 à plus de 5 000; et des comptes sur les médias sociaux ont attiré davantage d'abonnés. Une série de podcasts lancée récemment, intitulée «Global Challenges – Global Solutions: COVID-19 and the Employment Policy Response», a permis de diffuser plus largement des messages sur les politiques et de les rendre accessibles à un plus vaste public, certains épisodes consacrés aux jeunes et aux compétences ayant été écoutés mille fois en moyenne, voire plus. En raison du succès de cette série, des podcasts conjoints ont été réalisés avec d'autres départements du BIT et des partenaires externes, dont l'Agence allemande de coopération internationale. À l'avenir, l'une des priorités sera d'intensifier la collaboration avec les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes ou acteurs concernés afin de faire mieux connaître la nouvelle génération de politiques de l'emploi qui permettra de faire face aux mutations rapides du monde du travail.

3.8. Coordination et partenariats pour des politiques et programmes de l'emploi efficaces (y compris pour la mobilisation de ressources)

- 233.** Le soutien apporté par le BIT s'est renforcé, notamment grâce à une meilleure collaboration entre les départements qui travaillent sur différents volets de l'action globale concernant les politiques de l'emploi. En particulier, la collaboration s'est intensifiée aussi bien au siège que dans les pays entre les départements chargés respectivement des politiques de l'emploi, de la recherche, des entreprises, des conditions de travail et de l'égalité, et de la protection sociale.
- 234.** Sur le plan multilatéral, l'OIT a réussi à faire en sorte que le plein emploi productif et le travail décent soient considérés comme un objectif explicite et une question transversale dans le contexte des activités menées pour atteindre les ODD. Cela a amené d'autres entités de l'ONU à se concentrer davantage sur cette question et, en collaboration avec le BIT, de nombreuses publications ont été élaborées et diffusées avec succès. En outre, dans le cadre des travaux du G20 et du groupe BRICS, l'OIT a mis en avant sa vision globale des politiques de l'emploi, là encore avec succès. Elle a mené des discussions bilatérales et des activités de coopération avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (en particulier dans le domaine des compétences), le FMI, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement ainsi qu'avec certaines organisations économiques régionales concernées, dont la CEPALC.
- 235.** D'autres mesures ont été prises pendant la crise en cours pour améliorer les partenariats avec d'autres organisations internationales (appartenant ou non au système des Nations Unies). Comme il est indiqué dans le rapport sur l'exécution du programme, «[l]a nécessité de concevoir une réponse mondiale à la crise du COVID-19 et de coordonner l'assistance apportée aux pays, notamment au sein du système des Nations Unies, a conduit à l'établissement d'un nombre de partenariats extérieurs beaucoup plus élevé que prévu, aux niveaux mondial, régional et national»¹⁸³. À titre d'exemple, on peut citer le partenariat mondial renforcé sur le travail décent pour les jeunes; le cadre d'action mis en place par le Programme des Nations Unies pour le développement et l'OIT pour 2020 et les années suivantes, qui est axé sur le renforcement de la collaboration en vue d'une réponse immédiate à la crise du COVID-19, sur le lien entre aide humanitaire, développement et consolidation de la paix et sur l'objectif d'une reprise inclusive, durable et résiliente; le nouveau partenariat conclu entre l'OIT et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) en vue d'appuyer le programme «Génération sans limite», l'objectif étant d'améliorer l'employabilité des jeunes et de promouvoir des transitions plus fluides de l'école vers

¹⁸³ BIT, «Rapports sur les résultats 2020-21», à paraître.

la vie active; une alliance conclue avec l'UNICEF sur la question de la protection sociale dans les territoires palestiniens occupés; et un programme mis en œuvre conjointement avec l'Organisation internationale pour les migrations en Iraq sur les services d'aide au développement des entreprises, qui vise spécifiquement les travailleurs migrants.

- 236.** L'OIT s'est activement employée à promouvoir sa vision des politiques de l'emploi en participant à des initiatives et des groupes des Nations Unies. Elle a ainsi participé aux travaux des entités ci-après: l'équipe spéciale ONU/ODD sur la riposte socio-économique au COVID-19; l'équipe spéciale ONU/ODD sur le financement des activités menées au titre des ODD; le réseau ONU/ODD sur les politiques intégrées; le réseau ONU/ODD sur les droits de l'homme et la nécessité de ne laisser personne de côté; le réseau ONU/ODD sur l'égalité entre hommes et femmes et l'autonomisation des femmes; le groupe d'experts des Nations Unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux ODD; le réseau interinstitutions de l'ONU pour les femmes et l'égalité des sexes; le réseau interinstitutions des Nations Unies pour l'épanouissement des jeunes; le groupe de travail interinstitutions de l'ONU sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration; le groupe de travail à composition non limitée de l'ONU sur le vieillissement; le groupe de travail permanent de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) sur le vieillissement. Elle a également participé à l'élaboration du Cadre des Nations Unies pour la réponse socio-économique immédiate au COVID-19 ainsi qu'à l'action menée par l'ONU au niveau des pays (évaluations et plans d'intervention). Le Bureau a été prié d'élaborer un projet d'accélérateur pour l'emploi et la protection sociale. Au cours de la période biennale, en collaboration avec son Centre international de formation, l'OIT a mis au point neuf outils de formation, qui ont été utilisés par 500 participants, sur les thèmes suivants: le travail décent au service du développement durable; le rôle des partenaires sociaux dans le cadre de la réforme de l'ONU, de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire; et le financement du travail décent. Grâce à sa participation active au Sommet sur les systèmes alimentaires, l'OIT a contribué au développement de partenariats pour aider le secteur agroalimentaire et l'économie rurale à relever les défis qu'ils rencontrent en matière d'emploi et de travail.
- 237.** La coopération pour le développement demeure cruciale pour la fourniture d'une assistance aux pays, la recherche et la conception de produits à l'échelon mondial. Au cours de la période 2016-2022, le BIT a mis en œuvre des projets de coopération pour le développement liés à des cadres globaux pour les politiques de l'emploi ou à certains volets de telles politiques dans 417 cas et dans toutes les régions du monde, au profit de 104 pays, avec le soutien de 79 partenaires de financement issus du secteur public et du secteur privé. Ces projets étaient tous liés à des programmes par pays de promotion du travail décent et à des résultats du programme et budget. La pandémie a imposé de repenser sans attendre les programmes et projets de coopération pour le développement afin de les adapter aux besoins nouveaux et distincts des mandants en matière d'emploi, ce que le BIT est parvenu à faire grâce à la compréhension et à la souplesse des partenaires de financement concernés.

► Chapitre 4

Conclusions

- 238.** Le présent rapport a analysé comment la crise du COVID-19 et les tendances à plus long terme de l'évolution du travail influaient sur les marchés du travail. Il a été montré comment les cadres globaux pour les politiques de l'emploi, y compris les politiques nationales de l'emploi (PNE), avaient évolué au fil du temps pour s'adapter aux nouveaux défis et partager les responsabilités entre un plus grand nombre de parties prenantes. Il a également été démontré que ces cadres de politiques étaient plus que jamais nécessaires pour assurer une reprise qui soit centrée sur l'humain, inclusive, durable et résiliente, ainsi que des processus concourant à une transformation structurelle inclusive qui ne fasse aucun laissé-pour-compte, favorise le développement durable et contribue à l'avènement d'une économie neutre en carbone, objectif qui est visé dans l'Accord de Paris sur les changements climatiques et que l'OIT est déterminée à atteindre.
- 239.** Sur la base d'une analyse détaillée, le rapport formule les conclusions suivantes:
- Pour parvenir au plein emploi productif, il faut des politiques de l'emploi ancrées dans le dialogue social et appuyées par des institutions solides, gages d'une mise en œuvre efficace. Le dialogue social doit être encore renforcé pour devenir le principal outil d'une conception et d'une mise en œuvre inclusives, et être étendu à une large gamme de questions économiques et sociales, y compris celles liées à l'évolution du travail.
 - Les normes et instruments internationaux du travail constituent le fondement des processus relatifs aux politiques de l'emploi en ce qu'ils offrent des orientations sur des questions essentielles et témoignent d'un consensus tripartite.
 - Le dialogue politique doit être éclairé et être fondé sur une analyse solide reposant sur des faits établis, sur la foi de données à jour et pertinentes. Il est capital de procéder à des diagnostics rigoureux des marchés du travail pour élaborer les politiques et les mettre en œuvre.
 - La nouvelle génération de politiques de l'emploi se caractérise par un élargissement des moyens d'action utilisés et met davantage l'accent sur les politiques en faveur d'une transition juste ainsi que sur les notions d'inclusivité et de genre. Sur ces questions et d'autres encore, notamment celle d'une meilleure intégration des politiques en matière d'emploi et de protection sociale, l'action menée doit être encore renforcée pour que les politiques de l'emploi soient pleinement en phase avec les défis associés à l'évolution du travail, tout en répondant aux conséquences de la crise du COVID-19 et aux difficultés structurelles qui existent de longue date.
 - Les analyses d'impact des mesures et politiques relatives à l'emploi et au marché du travail sont un précieux outil qui permet de prendre des décisions plus éclairées lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques; la fourniture d'une assistance aux pays dans ce domaine pourrait offrir un point d'entrée stratégique à l'OIT ainsi qu'un moyen d'intégrer l'emploi dans les politiques économiques et les plans ou stratégies de développement.
 - Il importe de veiller à ce que tout le potentiel des nouvelles technologies, notamment numériques, soit exploité pour parvenir au plein emploi productif, par exemple dans le domaine de la formation, du service de l'emploi et de l'e-formalité. La technologie doit être mise à profit pour assurer des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité et pour stimuler la productivité, les gains ainsi réalisés devant être équitablement répartis afin d'améliorer les conditions de vie et de promouvoir l'investissement.

- 240.** Bien que la mise en œuvre de cadres globaux pour les politiques de l'emploi ait fait du chemin, en particulier grâce aux PNE, il demeure nécessaire de mieux comprendre ce qui fonctionne et pourquoi, de savoir si de nouveaux aspects et d'autres acteurs doivent être intégrés au processus, et de déterminer comment les faire participer à profit. Pour l'avenir, les pistes d'amélioration ci-après ont été mises en évidence:
- Il est particulièrement important de prêter une plus grande attention à ceux qui sont laissés pour compte ou qui risquent de l'être. La lutte à mener contre les inégalités et les disparités pour rendre les marchés du travail plus inclusifs constitue un défi de taille qui doit être relevé afin de réaliser les ODD.
 - Il faut axer davantage les stratégies sur la demande dans le cadre des PNE en vue de promouvoir des transformations structurelles inclusives, condition fondamentale pour créer des possibilités de travail décent qui s'inscrivent dans la durée. À cette fin, des politiques sectorielles et des politiques macroéconomiques plus axées sur l'emploi sont nécessaires.
 - Les mutations qui sont à l'œuvre sous l'action de divers facteurs (moteurs de l'évolution du travail, crise actuelle ou interventions stratégiques) ont des incidences sur la création d'emplois et les transitions des travailleurs sur le marché du travail, ainsi que sur les entreprises. Ces transitions doivent être bien accompagnées et les travailleurs protégés au moyen d'une combinaison intégrant formation, protection sociale et politiques actives du marché du travail. En ce qui concerne la nécessité d'assurer une transition juste vers une économie neutre en carbone, les *Principes directeurs de l'OIT pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous* offrent des orientations détaillées sur la manière de procéder¹⁸⁴.
 - Il faut a fortiori veiller à ce que les PNE intègrent, outre les considérations de genre, des mesures favorisant la création d'emplois verts, des moyens de mettre le progrès technologique au service du travail décent, des mesures liées aux changements démographiques et à la mondialisation, et des solutions pour stimuler la création d'emplois décents dans l'économie rurale et par l'intermédiaire des PME, dans la perspective de l'avenir du travail.
 - Des ressources financières adéquates sont indispensables pour une mise en œuvre réussie des politiques de l'emploi. Dans les pays ayant une marge de manœuvre budgétaire très réduite, il importe d'envisager des solutions comme l'établissement de partenariats novateurs, le recours à un appui multilatéral et la mobilisation de ressources nationales.
- 241.** L'OIT doit renforcer encore son rôle de premier plan au sein du système multilatéral: elle pourra ainsi assurer le niveau d'engagement et de soutien requis et sensibiliser chacun à l'importance vitale que revêtent des politiques de l'emploi inclusives et tenant compte des considérations de genre pour faire face aux grands défis de notre temps.

¹⁸⁴ BIT, *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*, 2015.

