



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Stratégies d'emploi pour les programmes par pays pour un travail décent: concepts, approches et outils pour la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi

Document d'orientation sur la mise en œuvre de la composante emploi des programmes par pays pour un travail décent (PPTD)

Introduction

1. A la session de novembre 2005 de la Commission de l'emploi et de la politique sociale (ESP), le directeur exécutif du Secteur de l'emploi a proposé que soit présenté à la commission, à sa session de mars 2006, un document d'orientation des activités du Bureau dans le domaine de l'emploi pendant l'exercice 2006-07 et au-delà.
2. Le concept de travail décent reflète la vision qu'a l'OIT des défis de l'emploi auxquels sont confrontés les pays, l'économie mondiale ainsi que l'OIT et ses mandants. L'objectif poursuivi est d'assurer le plein emploi productif et le travail décent pour tous, y compris pour les femmes et les jeunes. Œuvrer à la réalisation de cet objectif, telle est la mission fondamentale de l'OIT. Cette vision et les difficultés pour la traduire dans la pratique sont exposées dans un certain nombre de documents clés: ceux qui expliquent et exposent en détail le concept du travail décent¹, la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964², et l'Agenda global pour l'emploi³. D'autres documents tels que le rapport de la

¹ Voir les rapports successifs du Directeur général à la Conférence internationale du Travail: *Le travail décent* (1999); *Réduire le déficit de travail décent – un défi mondial* (2001); *S'affranchir de la pauvreté par le travail* (2003).

² En 1964, les Etats Membres de l'OIT ont adopté la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, qui dispose que: «En vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre aux besoins de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi, tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi.» A ce jour, 95 Etats Membres ont ratifié cette convention.

Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation⁴ et les rapports successifs sur l'emploi dans le monde sont aussi, à cet égard, des documents pertinents.

3. En l'occurrence, il ne s'agit pas ici d'exposer une vision prédominante et bien établie, mais plutôt d'élaborer une réflexion stratégique sur la manière d'améliorer la contribution du Secteur de l'emploi au cadre plus large de l'Agenda pour le travail décent, notamment parce que c'est principalement par le biais des programmes par pays pour un travail décent (PPTD) que le BIT transmettra ses conseils pour l'élaboration des politiques et le renforcement des capacités. Par conséquent, le présent document traite à la fois des aspects conceptuels et opérationnels concernant la manière de mieux traduire dans la pratique cette vision du travail décent, notamment en ce qui concerne les stratégies nationales de l'emploi.
4. Comme il est indiqué dans l'Agenda global pour l'emploi, on distingue deux catégories de politiques: celles qui peuvent être mises en œuvre au niveau national et celles qui ont besoin de s'appuyer sur une réponse politique mondiale. Ce document porte principalement sur les politiques du premier type, même s'il contient des commentaires sur la façon dont le secteur peut contribuer à mettre les objectifs de l'emploi au cœur de l'action sociale et économique à l'échelle mondiale.
5. Le présent document s'appuie aussi sur les débats et discussions très nourris de la commission sur les aspects fondamentaux de l'Agenda global pour l'emploi ainsi que sur l'expérience du Bureau concernant la mise en œuvre de cet agenda, depuis son adoption en mars 2003.
6. Il vise plus particulièrement à donner une orientation opérationnelle à l'Agenda global pour l'emploi en tant que composante emploi des PPTD.
7. Les effets suivants sont attendus de ce document ainsi que des actions et processus qu'il décrit:
 - encourager les autorités gouvernementales compétentes et les partenaires sociaux à mieux élaborer et mettre en œuvre les stratégies nationales d'emploi, et le personnel du Secteur de l'emploi et des bureaux extérieurs de l'OIT à mieux cibler les efforts pour le renforcement des capacités et les conseils pour l'élaboration des politiques en tant que contribution à la réalisation de l'objectif du plein emploi productif et du travail décent pour tous;
 - susciter et faciliter l'approfondissement de la réflexion stratégique et du dialogue avec les mandants, en particulier avec les membres de la commission, ainsi qu'au sein du Secteur de l'emploi et du Bureau, sur les difficultés rencontrées pour affiner l'approche des stratégies d'emploi et améliorer la conception et l'application des stratégies nationales de l'emploi, et sur la contribution que le Bureau peut apporter par ses activités dans le domaine de l'emploi à l'Agenda pour le travail décent;

³ A sa vingt-quatrième session extraordinaire, l'Assemblée générale des Nations Unies (2000) a reconnu la nécessité d'élaborer une stratégie internationale cohérente et concertée en matière d'emploi afin de multiplier les possibilités qu'ont les hommes et femmes d'obtenir des moyens d'existence durables et d'avoir accès à l'emploi et, à cet égard, d'appuyer la tenue, en 2001, d'une conférence mondiale sur l'emploi sous l'égide de l'OIT. En réponse à cela, en 2003, le Conseil d'administration a adopté l'Agenda global pour l'emploi, dont l'objectif fondamental est de mettre l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales et de contribuer aux efforts visant à promouvoir le travail décent.

⁴ Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous* (2004).

- contribuer à mieux positionner et cibler les activités du Secteur de l'emploi et à communiquer plus efficacement à leur sujet;
 - fournir un cadre qui puisse servir de base pour mieux suivre et évaluer l'utilité des conseils pratiques et des outils du BIT pour la création d'emplois.
8. Afin d'en faciliter la gestion et l'application pour le travail à accomplir au plan national, le présent document regroupe les dix éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi en six domaines principaux, dont chacun est décomposé en sous-domaines. Il convient toutefois d'y voir non pas une liste de prescriptions universellement applicables mais une liste flexible des principales questions auxquelles il y a lieu de réfléchir et que l'on doit traiter en priorité et adapter aux spécificités de chaque situation particulière et aux conditions de départ en se fondant sur le dialogue social.
9. Le document est organisé en six sections. La section I met en perspective le défi de l'emploi tel qu'il se présente à l'échelle mondiale et pour l'OIT. La section II présente un sommaire des grandes composantes des stratégies de l'emploi: concepts de base, principaux domaines d'action, au nombre de six, outils de l'OIT. Les sections III à V examinent ces composantes dans le détail. La section VI traite des difficultés de la mise en œuvre et passe en revue certaines procédures que le Secteur de l'emploi vient de mettre en place ou consolide afin de mieux définir l'objectif, d'améliorer la performance et de promouvoir la formation continue et la gestion des connaissances sur les questions relatives à l'emploi.

I. Le contexte: la mondialisation, le changement et le défi de l'emploi pour l'OIT aujourd'hui

10. Le déficit d'emplois reste un redoutable défi à relever en ce début de millénaire. Un tiers de la main-d'œuvre mondiale est sans emploi ou sous-employée, ou fait partie des travailleurs pauvres⁵. Le nombre d'emplois créés autant que leur qualité sont un souci prioritaire pour la plupart des régions et des pays.
11. Au début du nouvel exercice, les demandes adressées à l'OIT – connaissances et informations, conseils et renforcement des capacités concernant les politiques de l'emploi et les marchés du travail – se sont multipliées sous l'effet notamment des forces suivantes:
- accélération du changement induit par la mondialisation, avec tendances simultanées à des niveaux supérieurs d'interdépendance, d'intégration et de concurrence, et risques accrus d'exclusion et de marginalisation;
 - nécessité de trouver un équilibre entre flexibilité (pour les particuliers et pour l'économie dans son ensemble, afin de renforcer la compétitivité) et sécurité (flexisécurité);
 - expansion de l'économie informelle, du travail à temps partiel et des nouvelles formes d'emploi dans de nombreux pays;
 - accélération de la restructuration économique, avec progression des activités manufacturières et des services au détriment de l'agriculture dans les pays en développement et restructuration industrielle dans les pays développés;

⁵ Plus de 530 millions d'hommes et de femmes en âge de travailler vivent dans des familles dont le revenu par habitant est inférieur à 1 dollar par jour. Environ 1,4 milliard de travailleurs, soit la moitié de la main-d'œuvre mondiale, survivent avec moins de 2 dollars par jour.

- acceptation croissante de l'idée que les questions de l'emploi et du marché du travail sont un lien déterminant, mais négligé, entre la croissance économique et la lutte contre la pauvreté;
 - enfin, point décisif, réalisation que le travail décent n'est pas une idée abstraite, mais un besoin réel et une aspiration très concrète partout dans le monde.
- 12.** Ces forces et d'autres sont les moteurs du changement économique et institutionnel dans le monde du travail. Conjuguées aux efforts explicites du BIT, elles ont fait du travail décent un objectif mondial. Ainsi, la nouvelle réalité de 2006 est que le travail décent n'est plus simplement une idée défendue par le BIT et les partenaires sociaux, mais qu'il devient de plus en plus un objectif central pour les gouvernements, le système des Nations Unies, d'autres organisations internationales et la communauté de la coopération pour le développement.
- 13.** La conjugaison de ces forces trouve notamment son expression, et c'est aussi en soi une source supplémentaire de sollicitations pour le BIT, dans le document final du Sommet mondial de 2005, où les dirigeants ont défini comme suit le travail décent en tant qu'objectif national et mondial: «Nous sommes résolument en faveur d'une mondialisation équitable et décidons de faire du plein emploi et de la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif, des objectifs fondamentaux de nos politiques nationales et internationales en la matière et de nos stratégies nationales de développement, y compris celles qui visent à réduire la pauvreté, dans le cadre de nos efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.» Par ailleurs, le thème choisi pour le débat de haut niveau du Conseil économique et social (ECOSOC) en 2006 est le suivant: «Instauration aux niveaux national et international d'un environnement propice au plein emploi et à la création d'emplois productifs et à un travail décent pour tous, et son incidence sur le développement durable».
- 14.** En somme, cette façon de placer le travail décent au centre des politiques économiques et sociales nationales dans les pays développés, des stratégies nationales de développement dans les pays en développement, et des politiques internationales, notamment des stratégies de réduction de la pauvreté, définit une orientation tout à fait nouvelle. L'OIT a réussi à faire du travail décent un objectif mondial. Désormais, le défi consiste à définir la manière de s'y prendre pour réaliser cet objectif, et plus particulièrement au niveau national, pour effectivement promouvoir et concrétiser, selon un ordre de priorité défini, les volets de l'Agenda pour le travail décent de l'OIT, compte tenu de la situation propre à chaque pays, pour améliorer la coopération avec les mandants et au sein du Bureau, pour coordonner ces efforts avec ceux d'autres institutions et pour promouvoir la dynamique qui est en train de naître autour du travail décent en tant qu'objectif mondial. En d'autres termes, il est désormais impératif d'engager un processus actif de mise en œuvre. Les défis peuvent être identifiés à deux niveaux.
- 15.** Le défi est tout d'abord d'ordre conceptuel ou analytique. Le processus en cours peut être qualifié de changement de paradigme⁶. Même si les caractéristiques analytiques de ce nouveau paradigme du travail décent commencent seulement à prendre forme, on peut noter succinctement un certain nombre d'éléments:
- D'un point de vue analytique, au lieu de considérer l'emploi simplement comme l'une des retombées de la croissance et des réformes macroéconomiques, la nouvelle

⁶ Des éléments attestant de ce changement ont été mis en lumière lors de la conférence Work Ahead: The Link Between Jobs and Poverty Reduction, organisée par le ministère des Affaires étrangères, en Suède, à Saltsjöbaden, les 24 et 25 novembre 2005.

tendance est à concevoir le travail décent comme un facteur productif, «un intrant de la stratégie de création d'emplois productifs, de développement et de réduction de la pauvreté, plutôt que comme un but en soi»⁷. Cela conduit à percevoir les individus, et plus particulièrement les pauvres, comme des créateurs de richesses et de croissance, à les considérer comme des acteurs capables d'améliorer leur bien-être et habilités à participer à ce processus. Le fait de privilégier les personnes/individus, d'insister sur leur participation et leur syndicalisation et de mettre en avant leurs organisations représentatives aux niveaux local, national et mondial conduit à un nouvel équilibre entre une vision traditionnellement technocratique de la politique et une vision institutionnellement et politiquement plus sophistiquée de la bonne démarche, de la bonne gouvernance, de l'habilitation, de l'intégration et du dialogue social, autant d'éléments désormais perçus comme des facteurs déterminant les bons résultats économiques et sociaux et les progrès sur le plan de l'équité. C'est également conforme aux théories modernes de l'innovation et de la productivité, qui soulignent le rôle des pratiques sur le lieu de travail et de l'apprentissage tout au long de la vie⁸.

- Prendre l'individu comme point de départ est non seulement inhérent à la démarche démocratique mais aussi tout à fait compatible avec un cadre reposant sur des valeurs et une perspective axée sur les droits de l'homme et sur des normes, et donc avec le principe de l'OIT selon lequel le travail n'est pas un produit et les aspects qualitatifs et quantitatifs de l'emploi (travail décent) sont indissociables. L'intégration des valeurs et de la dimension économique soulève, à propos du «nouveau paradigme», d'importantes questions qui étaient traditionnellement au centre des préoccupations de l'OIT, notamment la dimension économique des droits du travail, l'incidence des normes du travail sur l'emploi, la déontologie et la responsabilité sociale de l'entreprise.
 - La communauté internationale découvre la voie de l'emploi pour réduire la pauvreté. Le concept du travail décent tend à polariser et influencer fortement le débat sur le développement ainsi que la coopération pour le développement. Ainsi, les autorités économiques dans les domaines fiscal, monétaire et commercial ainsi que les institutions de coopération commencent à abandonner l'ancienne façon de percevoir le plein emploi productif comme une incidente, et intègrent plus explicitement les questions d'emploi et la dimension sociale dans la phase de formulation des politiques et dans le choix des orientations. Cela implique aussi une volonté accrue d'intégration de la recherche et des politiques en faveur d'une approche «plus holistique» de la cohérence des politiques. Cependant, les cadres d'action demeurent fragmentés et compartimentés. En l'occurrence, le défi conceptuel et analytique consiste à intégrer l'analyse de l'emploi et du marché du travail à l'analyse macroéconomique et à l'analyse du climat de l'investissement, dans des activités spécifiques déployées au niveau des pays, pour atteindre l'objectif du travail décent et influencer de manière efficace sur les politiques nationales et internationales poursuivies dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP et SRP).
- 16.** Deuxièmement, le défi est aussi d'ordre pratique. En effet, les questions qui constituent l'essentiel de la mission de l'OIT ont été élevées à un niveau de priorité international, régional et national sans précédent. D'où la nécessité pour le BIT d'améliorer l'efficacité de ses conseils, de ses outils et de ses activités de renforcement des capacités. L'urgence du défi est exacerbée par le fait que de plus en plus de monde occupe le terrain et que des rapports de concurrence ont fait leur apparition; en effet, davantage d'acteurs proposent leur coopération et leurs conseils sur les quatre volets du travail décent. Cette évolution, en

⁷ Document GB.286/ESP/1, paragr. 11.

⁸ Voir D. Ashton et J. Sung (2002): *Supporting workplace learning for high performance working*, BIT.

soi positive, met le BIT en demeure de s'adapter et d'opérer un repositionnement stratégique de son action dans cet environnement, en mutation accélérée, de coopération sur le plan intellectuel et du développement. Ce double défi analytique et pratique place le BIT devant de nouvelles exigences:

- a) mieux présenter et communiquer la somme considérable de ses connaissances sur les questions d'emploi;
- b) développer sa base de connaissances et d'informations – statistiques, indicateurs et tendances clés du marché du travail –, et rester en phase avec une réalité qui évolue rapidement;
- c) avoir une vision stratégique au moment d'investir dans les «compétences essentielles» et les priorités et approches correspondantes en matière de recherche et d'élaboration des politiques, et de communiquer et d'utiliser les résultats de la recherche pour formuler ses conseils;
- d) améliorer les processus d'apprentissage et la manière de tirer des enseignements des données d'expérience des pays et des projets;
- e) gérer efficacement l'échange de connaissances entre le siège et les services extérieurs et, globalement, avec les réseaux de spécialistes et de praticiens;
- f) renforcer son aptitude à mesurer et analyser l'impact des interventions sur les aspects quantitatifs et qualitatifs de l'emploi.

17. Par conséquent, au cours des quelques mois et années à venir, le Bureau entend réorienter son action, ses compétences techniques et ses ressources en engageant des processus appropriés dans ces domaines et dans d'autres selon les besoins, afin de relever le double défi qui est le sien d'aider les mandants à réaliser l'objectif fondamental du plein emploi productif et du travail décent pour tous.

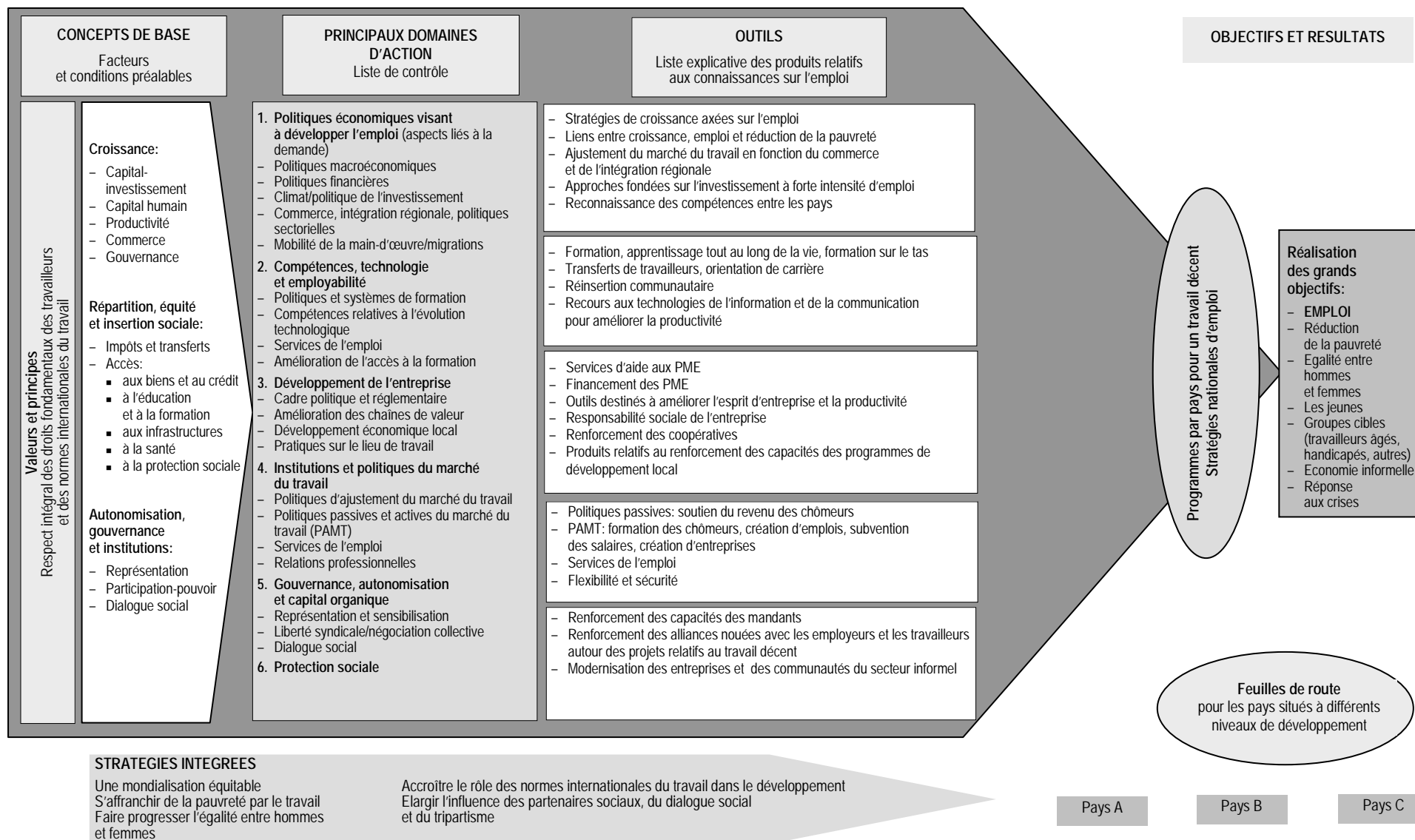
18. Pour conclure, les mandants et le Bureau doivent s'employer principalement à améliorer la conception et la mise en œuvre des stratégies nationales de l'emploi, à affiner et mieux faire connaître l'approche en la matière et, en ce qui concerne l'évaluation de ces stratégies, à s'adapter à un environnement en mutation rapide et à susciter la réflexion sur la manière d'opérer un repositionnement stratégique des activités théoriques et pratiques, sur le rôle des stratégies nationales de l'emploi en tant que fondement essentiel des PPTD. Contribuer à ce processus est le but visé par le présent document.

II. Le cadre stratégique en une page: stratégies de l'emploi pour les PPTD fondées sur l'Agenda global pour l'emploi

19. Il est important, pour recentrer et cibler les activités menées par le BIT en matière d'emploi et pour aider les pays à recenser leurs priorités et à les mettre en œuvre, de fournir un cadre opérationnel intégré, pratique et facile à utiliser, afin de pouvoir déterminer et classer les principes, démarches et principes directeurs de l'OIT en matière de politique de l'emploi. C'est pourquoi, se fondant sur les objectifs et éléments contextuels exposés à la section I et développant les dix éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi, la figure 1 présente sur une page le cadre stratégique de l'emploi servant à l'élaboration des PPTD⁹. Ce diagramme comporte quatre colonnes: concepts de base; principaux domaines d'action; liste explicative des outils; objectifs et résultats.

⁹ Elle a été élaborée et affinée dans le cadre d'un dialogue approfondi avec le Secteur de l'emploi et les mandants. Elle se fonde également sur des consultations menées à l'échelle du Bureau et sera confirmée par les consultations menées avec les spécialistes du terrain.

Figure 1. Stratégies de l'emploi pour les PPTD fondées sur l'Agenda global pour l'emploi: concepts de base, approche et outils



Source: BIT, directeur exécutif, Secteur de l'emploi, janvier 2006.

A. Objectifs et résultats

20. Cette colonne propose la combinaison d'objectifs ou de résultats que peut viser une stratégie nationale de l'emploi dans le cadre d'un programme par pays pour un travail décent (PPTD): davantage d'emplois de meilleure qualité, réduction de la pauvreté, égalité des chances pour les femmes et les jeunes, ciblage des groupes traditionnellement désavantagés sur le marché du travail, comme les travailleurs âgés, les handicapés, les membres des peuples indigènes, les groupes de populations défavorisées et les travailleurs de l'économie informelle. Par ailleurs, la figure 1 expose l'approche de l'OIT quant à l'intégration de l'emploi décent et productif dans les réponses apportées aux conflits et aux catastrophes naturelles, en mettant l'accent sur le fait que l'emploi constitue un pont entre le développement et les questions de sécurité collective.
21. Dans l'idéal, la stratégie nationale de l'emploi devrait non seulement définir les objectifs généraux et spécifiques à atteindre, mais aussi, dans la mesure du possible, indiquer des cibles quantitatives et mesurables pour chaque objectif et inclure des mécanismes de contrôle et d'évaluation. De telles cibles faciliteraient le suivi des progrès accomplis et l'évaluation des liens existant entre les interventions stratégiques spécifiques et les résultats obtenus dans le domaine de l'emploi. C'est pourquoi le Bureau accordera la priorité aux recherches qui contribuent à l'élaboration d'approches et de méthodes visant à évaluer l'impact des instruments de la politique de l'emploi et à renforcer la capacité des mandants à obtenir des résultats mesurables dans leurs stratégies, programmes et projets.
22. Les éléments figurant dans la figure 1 ne constituent pas une approche rigide; ils doivent être adaptés aux besoins et priorités de chaque pays sur la base du dialogue social.
23. Les enseignements tirés de la politique nationale de l'emploi et des instruments utilisés à cet égard dans différents pays fourniront une feuille de route utile aux pays situés à différents niveaux de développement.

B. Concepts de base: principaux facteurs et conditions préalables

24. La colonne consacrée aux concepts de base dresse la liste des éléments constitutifs (ou piliers) de cette approche: valeurs et principes, en ce qui concerne particulièrement les principes et droits fondamentaux au travail et les normes internationales du travail; croissance économique; répartition, équité et insertion sociale; gouvernance, autonomisation et institutions. Outre le fait qu'ils constituent des notions fondamentales, ces piliers offrent une orientation stratégique et pratique dans la conception et l'élaboration des stratégies de l'emploi. En d'autres termes, ils constituent les facteurs et les conditions préalables d'une approche globale de la création d'emplois, étant précisé que ces diverses dimensions se renforcent mutuellement de façon importante.

C. Principaux domaines d'action: liste de contrôle

25. La deuxième colonne de la figure, qui représente un pas de plus vers les réalités concrètes, regroupe les dix éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi en six grands domaines d'action, qui comprennent eux-mêmes des sous-domaines importants. L'objectif visé est de rendre l'approche stratégique plus transparente, plus maîtrisable, plus pratique et plus opérationnelle. Les six grands domaines stratégiques sont les suivants:

- mesures économiques visant le développement de l'emploi (envisagées dans la perspective de la demande);
- compétences, technologie et employabilité;
- développement de l'entreprise;
- institutions et politiques du marché du travail;
- gouvernance, autonomisation et capital organique;
- protection sociale (inclus par souci d'exhaustivité, ce domaine relevant du Secteur III, avec lequel le Secteur de l'emploi travaille en collaboration étroite, comme avec les autres secteurs).

26. Par ailleurs, le cadre stratégique distingue les mesures portant sur la demande de celles portant sur l'offre, de même que les interventions macroéconomiques et les interventions microéconomiques et que les aspects quantitatifs et qualitatifs. La section IV examine cette liste de contrôle plus en profondeur, de même que les moyens que le Secteur de l'emploi envisage d'affiner et d'utiliser dans ses travaux et dans les activités de renforcement des capacités menées avec les mandants, en vue de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi.

D. Outils

27. La troisième colonne contient une liste des outils ou, dans certains cas, des sous-domaines d'action, pour lesquels l'OIT a élaboré des instruments ou des produits permettant de développer les connaissances et les informations relatives à l'emploi. Un document distinct contient la liste complète des outils et instruments stratégiques utilisés actuellement dans le Secteur de l'emploi, accompagnée d'une brève description de chacun d'entre eux et des références permettant de se procurer des informations complémentaires.

III. Concepts de base: facteurs et conditions préalables

A. Valeurs et principes

28. Des valeurs et principes imprègnent tous les éléments des stratégies de l'emploi et constituent la première composante de ces stratégies, ce qui signifie que l'objectif des politiques menées en la matière n'est pas seulement de créer davantage d'emplois, mais de veiller à ce que les conditions de travail, tant dans les emplois existants que dans les emplois nouveaux, respectent pleinement les principes et droits fondamentaux au travail. Les normes internationales du travail, élaborées et administrées par l'OIT, sont devenues un système complet d'instruments sur le travail et la politique sociale, appuyés par un système de contrôle destiné à traiter l'ensemble des problèmes que pose leur application au niveau national. Elles constituent l'élément juridique de la stratégie de l'OIT visant à gérer la mondialisation, à promouvoir le développement durable, à éradiquer la pauvreté et à faire en sorte que les gens puissent travailler dans la dignité et la sécurité¹⁰. Nombre des

¹⁰ Voir BIT (2005): *Les règles du jeu: une brève introduction aux normes internationales du travail*, BIT, Genève.

conventions et recommandations internationales adoptées par la Conférence internationale du Travail proposent des orientations qui concernent particulièrement les travaux menés par le Secteur de l'emploi. L'annexe présente une liste de ces instruments, regroupés autour des cinq domaines clés de la stratégie de l'emploi.

B. Une croissance économique de qualité

29. La croissance économique est la seconde composante de la stratégie de l'emploi. Une croissance élevée peut stimuler la demande de travail. Si les liens entre croissance et création d'emplois (c'est-à-dire l'intensité en emploi de la croissance) et entre croissance et réduction de la pauvreté sont complexes et sont loin d'être automatiques¹¹, une croissance élevée crée un environnement plus favorable à l'emploi et à la réduction de la pauvreté. En accroissant la masse des ressources totales, la croissance économique élargit les possibilités de travail décent, rend les choix économiques et l'ajustement moins douloureux et, dans les pays en développement, développe les possibilités de faciliter la transition de l'économie informelle à l'économie moderne.
30. Cependant, la croissance a ses critiques. Une large partie des travaux de recherche font part des préoccupations que suscite son impact sur l'environnement et la pauvreté. Pourtant, la véritable question n'est pas de savoir si l'on est en faveur de la croissance ou si l'on y est opposé, mais de réfléchir aux mesures à mettre en place pour promouvoir *une croissance de qualité*, c'est-à-dire une croissance qui soit viable et respectueuse de l'environnement, qui permette d'accroître le niveau de vie des générations actuelles et futures, qui n'exclue personne, qui soit partagée équitablement et qui favorise la justice sociale et la solidarité. Tel est le type de croissance que présente la figure 1.
31. L'économie moderne distingue cinq grandes sources de croissance, énumérées dans la figure 1: investissement; capital humain; productivité; commerce et intégration; institutions et gouvernance¹². Dans le passé, les économistes ne prenaient en considération que les trois premiers de ces éléments, lesquels, comme il ressort des recherches, jouent d'ailleurs un rôle essentiel et expliquent largement les différences constatées dans les taux de croissance des revenus entre les pays. Il ressort aussi que d'autres facteurs déterminent la croissance de manière aussi importante: commerce ou intégration aux grands marchés, d'une part, institutions, gouvernance et politiques, de l'autre. Une stratégie visant une croissance de qualité nécessite l'adoption de mesures dans les cinq facteurs principaux de cette croissance.
32. Un climat favorable à l'investissement se fonde sur l'ensemble des cinq domaines, et l'investissement n'est pas seulement alors un moteur de la croissance, mais aussi de la création d'emplois. Aussi le fait de mettre fortement l'accent sur les liens existant entre l'emploi et la création de ce climat favorable est l'un des éléments clés de la mise en place d'une stratégie nationale de l'emploi.
33. En bref, les stratégies menées en matière d'emploi (et de réduction de la pauvreté) doivent se fonder sur la croissance économique, ce pourquoi elles doivent inclure les mesures

¹¹ Le Secteur de l'emploi mène des recherches pour mieux comprendre l'affaiblissement apparent de l'intensité en emploi de la croissance et pour en tirer des enseignements pour l'élaboration de politiques.

¹² Voir à ce sujet: D. Rodrick (2003): *In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth* (Princeton University Press, Princeton, New Jersey); E. Helpman (2004): *The mystery of economic growth* (Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts)); OCDE (2004): *Understanding economic growth* (Palgrave MacMillan, New York).

voulues dans les cinq grands domaines qui stimulent cette croissance. Cependant, les autres facteurs de base (ou conditions préalables) de la figure 1 subordonnent la réalisation de cet objectif au fait qu'il ne doit pas s'agir d'un type quelconque de croissance ou d'une croissance à tout prix, mais bien d'une croissance durable et de qualité.

C. Répartition, équité et insertion sociale

34. La justice sociale exige que l'on adopte des mesures visant expressément la répartition et l'équité, ainsi que la lutte contre la discrimination sur le marché du travail et la promotion de l'insertion sociale. L'impôt et les transferts, qui font partie des instruments traditionnels permettant de prendre des mesures relatives à certains aspects touchant l'équité, gardent leur importance. Cependant, une nouvelle approche fondée sur les travaux de différents économistes, dont Amartya Sen, est apparue récemment, qui se fonde sur les capacités humaines et *l'égalité d'accès* aux facteurs de production, à l'éducation et aux services de base comme l'infrastructure (y compris l'eau) et la santé. Pour assurer l'équité dans la politique de l'emploi, il faut faire porter l'effort sur les points suivants: s'attaquer à toutes les sources de discrimination, tant sur le marché du travail que dans l'ensemble de la société; mettre l'accent sur l'investissement dans les personnes, particulièrement les plus vulnérables d'entre elles (qu'il s'agisse d'éducation, de formation professionnelle, d'apprentissage tout au long de la vie et d'accès à l'emploi de qualité, aux moyens financiers, à la santé et à la sécurité); favoriser la création d'entreprises.
35. De même, les programmes sociaux doivent être considérés non seulement comme des filets de sécurité visant à défendre la capacité de consommation ou les revenus, mais aussi comme des investissements dans le capital humain. La protection sociale est un facteur de production: elle aide les gens à faire face aux risques de la vie, elle est un outil de gestion du changement et elle contribue à stabiliser l'économie. Cette conception de la politique sociale intègre plus clairement celle-ci à la stratégie globale du développement.
36. L'un des moyens de réaliser la justice sociale et l'équité réside dans l'autonomisation, la participation et la représentation des groupes les plus vulnérables et les plus soumis à des discriminations. Cette dimension est si importante qu'elle est traitée ici comme un élément constitutif à part entière.

D. Gouvernance, institutions et autonomisation

37. Une des forces principales de l'OIT et de sa conception de l'action est le tripartisme. L'une de ses valeurs essentielles est le dialogue social, auquel elle recourt pour créer et structurer le consensus, ainsi que pour mettre en œuvre les mesures prises aux niveaux mondial, régional, national et local. C'est par le développement du dialogue social, ainsi que par la promotion de la participation, de la représentation et de l'autonomisation des personnes et des organisations représentatives que l'OIT met en place les mécanismes et institutions propres à mobiliser les acteurs sociaux, à gérer les conflits, à promouvoir l'insertion sociale et à faire accepter et renforcer en permanence les conceptions et programmes adoptés, tant au niveau mondial qu'aux niveaux national et local.
38. Outre le fait que le dialogue social est inhérent à l'OIT, celle-ci a élaboré toute une gamme d'outils visant à autonomiser les gens et à améliorer la gouvernance aux niveaux mondial, régional, national et local. Par exemple, la pauvreté n'est pas seulement une question de revenus: l'insécurité et le fait de ne pas disposer de moyens d'expression en font également partie. C'est pourquoi le fait de donner aux pauvres la possibilité de s'organiser et de participer est un moyen pour l'OIT et les partenaires sociaux d'autonomiser les intéressés et de promouvoir l'intégration de l'économie informelle dans l'économie moderne.

L'employabilité est une notion axée à la fois sur les compétences et les qualifications des gens, puisqu'elle permet à chacun de faire un meilleur usage de l'éducation, de la formation et des possibilités d'emploi, et sur la responsabilité qu'a le secteur public de fournir un accès égal à ces possibilités. L'autonomisation sociale, juridique et politique des gens contribue au développement humain, et elle n'est donc pas un produit de la croissance économique, mais une manière de promouvoir cette croissance et la création d'emplois, tout en progressant notablement sur la voie de l'équité, de la justice sociale et d'une mondialisation équitable.

39. La politique de l'emploi devrait tenir pleinement compte de l'expérience et des avis des partenaires sociaux, notamment de ceux qui travaillent dans le secteur rural et l'économie informelle, et s'assurer de leur coopération dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de l'emploi. Le dialogue social est la pierre angulaire d'une politique de l'emploi crédible et efficace à tous les niveaux.

E. Interdépendance entre les concepts de base et le rôle de l'Etat

40. L'économie de marché ne garantit pas automatiquement la croissance et la justice sociale, ni même l'efficacité économique. Les gouvernements, les systèmes politiques et le dialogue social contribuent de manière importante à la réalisation d'un équilibre entre les différents facteurs en jeu, comme le montrent les deux exemples suivants:

- La progression des dépenses d'éducation peut contribuer à augmenter le taux de scolarisation des enfants pauvres, mais elle ne peut contribuer à accroître leurs revenus futurs si la faiblesse de la croissance limite la création d'emplois ou si la persistance de la discrimination fondée sur des facteurs ethniques ou raciaux ou sur le sexe fausse le jeu à leur encontre ou fait que les salaires des familles pauvres non qualifiées restent faibles.
- L'investissement social ne peut contribuer à augmenter les revenus si les pauvres ne sont pas en mesure d'accumuler du capital matériel et financier ou si la volatilité et les récessions économiques conduisent à une érosion périodique de leurs modestes actifs.

41. Assurer la gestion et l'équilibre de ces facteurs interdépendants incombe au système politique, à l'Etat et aux autres institutions. Dans le passé, les programmes de réformes économiques visaient fréquemment à réduire la taille du secteur public, souvent à juste titre, parce que ce secteur pouvait constituer un obstacle à la croissance, en raison notamment de son inefficacité, de la mauvaise qualité des services publics et de la corruption. Cependant, les politiques économiques devraient porter non seulement sur la réduction de l'intervention de l'Etat, mais aussi sur la modernisation et le renforcement des capacités de celui-ci, faute de quoi l'action publique est quasi impossible ou inefficace, tant en matière d'emploi que de politique sociale et macroéconomique et de négociations commerciales.

42. L'idée selon laquelle l'Etat devrait tout simplement «être écarté» est fautive. Avec ses institutions, sa réglementation transparente et ses moyens d'action, l'Etat est un partenaire essentiel qui permet aux entreprises et aux communautés de se développer. Les pays ont besoin d'institutions étatiques fortes et efficaces, de même qu'ils ont besoin de marchés forts et dynamiques – sans que les uns n'interviennent au détriment des autres – pour obtenir des résultats économiques et sociaux satisfaisants. A cet égard, l'un des défis auquel est confronté le Secteur de l'emploi consiste à renforcer ses capacités, par le biais de l'information, de l'analyse et de lignes directrices, pour pouvoir donner des avis aux

décideurs gouvernementaux et aux partenaires sociaux, dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des stratégies de l'emploi.

IV. Liste des principaux domaines d'action

43. Comme il a été indiqué, il est utile, pour une approche des questions d'emploi plus transparente, pragmatique et opérationnelle, de regrouper les éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi en six principaux domaines d'action, eux-mêmes subdivisés en sous-domaines principaux. Cette ventilation ou liste plus détaillée est récapitulée dans le tableau 1 ci-après. Dans la dernière colonne du tableau, on trouvera les renvois et les correspondances entre chacun des six principaux domaines d'action et les éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi.

Tableau 1. Stratégie nationale pour l'emploi: liste des principaux domaines d'action

Domaine/sous-domaine d'action	Éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi – n° –
A. Politiques économiques visant à influencer sur la demande	1, 2, 3, 4, 5, 10
1. Politiques macroéconomiques	
2. Politiques financières	
3. Politiques et climat de l'investissement, infrastructure y comprise	
4. Commerce et intégration régionale	
5. Politiques sectorielles: industrie, services, agriculture, environnement (industries et services)	
6. Mobilité et migrations de la main-d'œuvre	
7. Intensité d'emploi de la croissance	
B. Compétences et employabilité	2, 3, 5, 6, 9
1. Politiques et systèmes de formation	
■ Examen et formulation de la politique en matière de formation professionnelle	
■ Gestion des institutions et systèmes de formation	
■ Investissement dans la formation	
■ Compétences professionnelles de base	
■ Apprentissage sur le lieu de travail, formation en cours d'emploi et apprentissage	
2. Technologie	
■ Amélioration de la formation au moyen des TIC	
■ Augmentation de la capacité d'innover et d'investir	
■ Amélioration de l'accès aux TIC pour réduire le déficit de compétences	
3. Développement et réforme des services de l'emploi	
■ Réforme des services publics de l'emploi	
■ Rôle des agences d'emploi privées	
■ Orientation professionnelle	

Domaine/sous-domaine d'action	Éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi – n° –
4. Amélioration de l'accès à la formation et à l'emploi <ul style="list-style-type: none"> ■ Jeunes ■ Femmes ■ Travailleurs de l'économie informelle ■ Handicapés et autres groupes vulnérables 	
C. Développement de l'entreprise	2, 3, 5, 6, 9, 10
1. Un environnement propice: thèmes nationaux ou transversaux <ul style="list-style-type: none"> ■ Gouvernance et situation politique ■ Infrastructure ■ Réglementation et coût de l'activité ■ Entreprenariat ■ Accès au financement 	
2. Renforcement de la chaîne de création de valeur et regroupement	
3. Développement de l'économie locale	
4. Promotion de bonnes pratiques sur le lieu de travail	
5. Ciblage de groupes d'entreprises et d'entrepreneurs <ul style="list-style-type: none"> ■ PME ■ EMN ■ Coopératives ■ Entrepreneurs de l'économie informelle 	
D. Institutions et politiques du marché du travail	5, 6, 7, 8, 9, 10
1. Institutions et politiques, y compris concernant les salaires	
2. Politiques et programmes d'ajustement du marché du travail	
3. Politiques passives et actives du marché du travail	
4. Services de l'emploi	
5. Relations professionnelles	
E. Gouvernance, autonomisation et capital organique	1-10
1. Représentation, participation, sensibilisation	
2. Liberté syndicale/négociation collective	
3. Renforcement des institutions	
4. Dialogue social	
F. Protection sociale (Secteur III)	7, 8, 9

44. Il y a lieu de noter que les instruments mentionnés sous A agissent essentiellement sur la demande dans le cadre des stratégies d'emploi, que les domaines B et C se rapportent pour la plupart à l'offre, et que les domaines D, E et F sont cruciaux au regard de l'interaction et de la dynamique qui se créent entre la demande et l'offre de main-d'œuvre. Toutefois, ces distinctions ne sont pas toujours claires et la forte interdépendance entre ces domaines ajoute à la complexité.

45. La liste détaillée du tableau 1 est le fruit d'un dialogue intensif et étendu avec les experts du Secteur de l'emploi qui se sont vu confier la tâche, en se fondant sur leur expérience pratique et théorique, de recenser, distinguer et décrire au mieux les questions et sous-questions clés à examiner impérativement lorsqu'il s'agit d'élaborer une stratégie nationale pour l'emploi.
46. Cette liste n'est pas définitive; le Secteur de l'emploi travaille à l'élaboration d'un document de fond visant à la développer et à la perfectionner. Le document présentera un bref commentaire sur chaque point et sous-point, fera le point des connaissances et résumera un certain nombre de messages, en soulignant les interdépendances entre les différents éléments. Il est prévu de publier ce document après que les consultations nécessaires auront été menées avec les mandants. Ce document présente un intérêt à plusieurs titres:
- comme moyen de rassembler et de diffuser de manière efficace les connaissances du BIT utiles pour la formulation des politiques nationales;
 - comme liste annotée de questions clés susceptible d'aider les gouvernements et les partenaires sociaux à élaborer une stratégie nationale d'emploi intégrée et cohérente;
 - comme instrument de renforcement des capacités;
 - comme moyen pour les spécialistes de l'emploi et les partenaires sociaux d'engager le dialogue au niveau local avec les autorités compétentes dans chaque domaine pour les convaincre de placer l'emploi au centre des politiques économiques et sociales et savoir expliquer les multiples enjeux qui en découlent.
47. En d'autres termes, la liste contribuera à donner effet à l'Agenda global pour l'emploi au niveau national. Elle sera complétée par un document contenant la liste de tout l'éventail des instruments du BIT en matière d'emploi, classés par grand domaine d'action, comme indiqué dans la section V.

Possibilités d'utilisation de la liste

48. La liste présentée dans le tableau 1 peut servir de trois manières différentes qui devraient être distinguées:
- a) *Comme guide de référence:* comme il a été suggéré, la liste peut être un instrument facilitant le dialogue social sur les questions clés que les gouvernements et les partenaires sociaux doivent prendre en compte pour élaborer de manière intégrée leur stratégie nationale d'emploi. Il ne s'agit pas pour autant de prescriptions indifférenciées, mais d'un ensemble susceptible d'ajustements de domaines et sous-domaines clés d'interventions propices à l'emploi, la combinaison de mesures à prendre devant être définie selon un ordre de priorité et un calendrier adaptés aux spécificités de chaque pays, compte tenu de sa situation initiale, de ses ressources et de ses contraintes structurelles, sur la base du dialogue social.
 - b) *Comme base pour la mise au point de méthodes d'évaluation des effets des politiques d'emploi:* un découpage bien conçu de domaines et de sous-domaines d'action offre le point de départ nécessaire à l'élaboration d'une méthode complète d'évaluation de

l'impact de politiques d'emploi intégrées, comme le suggère le document relatif aux modalités d'évaluation de l'Agenda global pour l'emploi¹³.

- c) *Comme instrument de réflexion stratégique sur les compétences fondamentales du Bureau dans le domaine de l'emploi*: la liste contribue aux efforts que déploie le Bureau pour améliorer l'offre de conseils pour l'élaboration des politiques et le renforcement des capacités. Les facteurs conduisant à la création d'emplois décents sont multiples, complexes et interdépendants. C'est pour cette raison que, lors de l'examen du cadre d'action réglementaire à établir pour les stratégies nationales de l'emploi, conformément à l'approche intégrée prévue dans l'Agenda pour un travail décent et l'Agenda global pour l'emploi, le BIT doit mettre en évidence chacun des domaines importants, même s'il ne possède pas de compétences étendues dans tous. Certains points de la liste entrent dans cette catégorie. Les compétences de base du Secteur de l'emploi correspondent aux domaines suivants: institutions et politiques du marché du travail, compétences et employabilité, développement de l'entreprise, certaines questions macroéconomiques et certaines questions concernant la demande comme les politiques d'investissement et le climat de l'investissement, le commerce et l'intégration régionale, ainsi que leurs effets sur l'emploi et l'ajustement des marchés du travail et, enfin, les politiques sectorielles ayant une influence décisive sur le contenu en emplois de la croissance. Les questions budgétaires, monétaires et celles relatives au taux de change sont par ailleurs importantes pour la compétitivité, l'investissement social et la création d'emplois en général, et selon la situation particulière d'un pays donné. Les travaux dans ces domaines seront étroitement coordonnés avec d'autres services du Bureau pour répondre aux demandes adressées par les mandants, dans le cadre de l'approche intégrée des PPTD.

V. Instruments et outils de l'OIT

49. Dans le cadre des stratégies visant à favoriser l'emploi, le BIT a élaboré des instruments et des outils en matière de conseils pour l'élaboration des politiques et le renforcement des capacités à l'intention des autorités publiques, des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que des groupes cibles et des groupes de bénéficiaires spécifiques, et travaille en permanence à leur amélioration. Une liste annotée complète d'instruments et d'outils a été établie pour chacun des domaines d'action principaux relevant du Secteur II; on y trouve une brève description de ces instruments et des indications pour obtenir des renseignements complémentaires. Des exemplaires de la liste intégrale, qui sera insérée dans une publication à paraître, seront fournis sur demande. Il est prévu d'élargir la panoplie d'outils en étudiant ceux qui ont été mis au point par les organisations d'employeurs, par les travailleurs et par les gouvernements, et en élaborant de nouveaux mécanismes d'intervention pour tenir compte d'un environnement en évolution rapide et des enjeux stratégiques.

VI. Le défi de la mise en œuvre

50. Vu l'ampleur des demandes à l'échelle mondiale, régionale et nationale, et la relative rareté des ressources, la prochaine phase de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi dans le contexte des PPTD soulève des problèmes de plusieurs sortes. La présente section énumère et commente brièvement les principales orientations stratégiques ainsi que quelques-unes des mesures de gestion introduites ou envisagées pour améliorer l'efficacité du Bureau et l'impact de son action au niveau national.

¹³ Document GB.295/ESP/1/3.

A. Orientations stratégiques

1. *Rôle de la Commission de l'emploi et de la politique sociale dans la mise en œuvre*

51. Le présent document vient renforcer le processus de mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi en exposant la façon dont le Bureau prévoit de réorienter et de recentrer ses activités d'appui aux PPTD, à savoir: engager davantage la commission dans le dialogue stratégique sur ces plans, multiplier les occasions données à la commission de définir la prochaine étape de son programme de travail, décrire les grandes mesures qui sont prises afin de préciser et de mieux faire connaître les points fondamentaux de l'approche du BIT en matière d'emploi (notamment la liste des principaux domaines d'action et outils correspondants) et fournir une base pour améliorer le suivi et l'évaluation. Cela devrait permettre d'assurer une relation de travail active entre la commission et le Bureau et de stimuler les efforts entrepris collectivement par les mandants entre eux et avec le Bureau, pour entrer dans la nouvelle étape de mise en œuvre dynamique de l'Agenda global pour l'emploi, aux niveaux mondial, régional et national.

2. *Programmes par pays pour un travail décent (PPTD)*

52. Le travail décent et l'Agenda global pour l'emploi sont des objectifs mondiaux qui s'enracinent dans chaque pays, car c'est au niveau des pays que les politiques et programmes de travail décent peuvent avoir une incidence effective sur la vie de chacun. Les PPTD seront les principaux outils d'exécution du programme et budget pour 2006-07, ce qui signifie qu'ils constitueront aussi le cadre d'application nationale de l'agenda. Le Bureau insistera auprès des autorités gouvernementales et des partenaires sociaux sur la nécessité que les stratégies d'emploi nationales définissent non seulement des objectifs généraux et spécifiques mais, dans toute la mesure possible, des cibles quantitatives et mesurables et des principes directeurs pour chaque objectif, en vue d'améliorer l'efficacité des politiques et de faciliter le suivi et l'évaluation.

3. *Priorités et orientation des travaux du Bureau*

53. Le programme et budget pour 2006-07 définit des priorités globales et des résultats, ainsi que des indicateurs. En complément, le processus des PPTD définit les priorités et besoins propres à chaque pays, sur la base de consultations nationales avec les mandants. Les réunions au sommet et forums sur l'emploi à l'échelle régionale ont adopté des plans d'action qui adressent des demandes spécifiques au BIT et au Secteur. L'engagement international en faveur du programme du millénaire pour le développement et de la stratégie de réduction de la pauvreté ainsi que de leur application dans les pays a pour effet de multiplier les demandes d'aide que les mandants adressent au BIT. Gérer ces sources multiples et croissantes de sollicitations, tout en gardant le sens des priorités, est l'une des principales difficultés du défi de la mise en œuvre. Il s'agit d'un processus continu pour lequel le Bureau s'inspire des conseils de la CIT et du Conseil d'administration, et du fruit des consultations avec les gouvernements et partenaires sociaux, facilitées par ACTRAV et ACT/EMP.

54. A la lumière de ce qui précède, pour 2006 et les années suivantes, les domaines prioritaires sont les suivants :

- *L'emploi au cœur des politiques économiques et sociales:* Les orientations fournies par le Sommet du millénaire, la Conférence internationale du Travail et le Conseil d'administration, ainsi que le cadre stratégique défini par le Directeur général, placent

sans ambiguïté «l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales» en tant que priorité mondiale pour le Secteur de l'emploi à partir de 2006. Tel est l'objectif fondamental mentionné au paragraphe 47 du document final du Sommet mondial de 2005. C'est aussi l'objectif central de l'Agenda global pour l'emploi, qui correspond au résultat 2a.1 du programme et budget et témoigne de la contribution du Secteur de l'emploi aux PPTD, en tant qu'outils servant à renforcer les capacités au niveau national. Le présent document vise à faciliter la réalisation effective de cet objectif; il montre comment les autres résultats du Secteur de l'emploi (résultats 2a.2, 2b.1, 2b.2, 2b.3) sont considérés et comment il y a lieu de modeler les stratégies qui leur correspondent pour réaliser cette priorité fondamentale.

- *Emploi des jeunes:* Vu son importance pour la grande majorité des populations des pays en développement, la possibilité que ce thème offre de renforcer la cohérence des politiques autour de l'emploi en général et avec les autres institutions, et la place qui lui est octroyée dans les Objectifs du Millénaire pour le développement, dans le document final du Sommet mondial de 2005 ainsi que dans la résolution concernant l'emploi des jeunes adoptée par la Conférence internationale du Travail en juin 2005, l'emploi des jeunes sera hautement prioritaire pendant la période biennale 2006-07. Ce thème apparaît comme une préoccupation prioritaire dans beaucoup de PPTD. Il est l'objet du résultat 2a.3 dans le programme et budget. L'action dans ce domaine suivra les orientations stratégiques définies dans les conclusions sur la promotion de voies d'accès au travail décent pour les jeunes adoptées par la Conférence en juin 2005. Le BIT s'attachera en particulier à aider les pays et les mandants à élaborer et mettre en œuvre des plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes et continuera de contribuer activement au Réseau pour l'emploi des jeunes.
- *Economie informelle:* Dans le monde d'aujourd'hui, ceux qui travaillent dans l'économie informelle sont la majorité et, dans beaucoup de pays, l'emploi informel augmente plus rapidement que l'emploi formel. L'extension des formes d'emploi précaires est un aspect fondamental de la crise mondiale de l'emploi. La priorité assignée à ce thème vise à donner effet à la résolution et aux conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle adoptées par la Conférence internationale du Travail en 2002, conformément au rang qui lui est reconnu dans le programme et budget pour 2006-07, celui d'initiative focale transversale qui concerne tous les programmes du Bureau. Les activités dans ce domaine suivront les orientations stratégiques définies dans les conclusions susmentionnées.
- *Répondre aux besoins particuliers de l'Afrique:* Dans le document final du Sommet de 2005, les dirigeants mondiaux ont réaffirmé la priorité générale octroyée à l'Afrique, «le seul continent à ne pas être en voie de réaliser un seul des objectifs de la Déclaration du Millénaire fixés pour 2015». Le Secteur de l'emploi s'attachera tout particulièrement à donner suite au plan d'action pour la promotion de l'emploi et la lutte contre la pauvreté du Sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine (2004), en collaborant étroitement avec les bureaux extérieurs et les experts sur le terrain à l'appui des mandants des pays africains.

55. Le Secteur de l'emploi dirigera et soutiendra certaines initiatives menées à l'échelle du Bureau – réponse aux crises, finance sociale, initiative focale sur la responsabilité sociale des entreprises. Cela est conforme à la Déclaration de principes de l'OIT sur la microfinance en vue du travail décent¹⁴ qui assigne au Bureau la mission de mettre en œuvre la politique sur la microfinance et de l'intégrer dans les PPTD.

¹⁴ Document GB.294/ESP/3.

56. Réaliser ces priorités suppose de promouvoir plus activement la place centrale des objectifs de l'emploi dans les politiques économiques et sociales à l'échelle mondiale. A cette fin, il y a lieu d'encourager les politiques et les stratégies axées sur l'emploi auprès d'autres institutions et acteurs internationaux, la coordination et la coopération autour de questions spécifiques, le suivi et l'analyse des tendances mondiales à l'aide d'indicateurs clés et de publications phares, et de travailler avec d'autres secteurs du Bureau, notamment pour contribuer, sur le plan technique comme sur le plan théorique, au dialogue international sur la question.

4. Pays prioritaires

57. Pour favoriser un meilleur ciblage, pouvoir tirer parti de l'expérience et montrer la validité de l'approche intégrée du BIT en matière de création d'emplois, le système de mise en œuvre débutera avec une liste restreinte de pays. Sans qu'il soit pour autant exclu de travailler avec d'autres pays, cela signifie que l'intensité du travail dans les pays prioritaires sera plus forte, qu'une masse critique doit être atteinte dans un certain nombre de questions connexes interdépendantes, que les progrès seront suivis de plus près et que des enseignements seront expressément tirés. Le choix des pays prioritaires dépendra fortement de la solidité de l'engagement tripartite. Dans d'autres pays, la pratique consistant à canaliser l'action sur des points particuliers en vue de renforcer l'engagement et d'étoffer les conseils pour l'élaboration des politiques sera poursuivie dans la mesure où les ressources le permettront. L'approche intégrée et à forte intensité des PPTD et des stratégies nationales de l'emploi sera étendue à un groupe de plus en plus nombreux de pays, à mesure que les ressources au siège et sur le terrain le permettront. On s'attachera aussi à équilibrer travaux et études entre les pays en développement et les pays développés, car certains pays développés ont des exigences significatives et offrent dans bien des domaines des enseignements utiles pour ce qui est des politiques et des outils.

5. Travail avec les mandants et les partenaires au niveau national

58. Pour donner effet à l'Agenda global pour l'emploi et aux PPTD au niveau national, en particulier dans les pays qui souhaitent mettre le travail décent au cœur de leurs politiques économiques et sociales, le BIT et les partenaires sociaux devront faire un effort particulier pour engager les responsables de l'élaboration de ces politiques au plus haut niveau, ainsi que les administrations locales et les responsables techniques au niveau inférieur, et assurer la coordination avec les organismes de développement local et les institutions de donateurs. Cela suppose un engagement ferme de la part des partenaires sociaux dans ces pays, ainsi que des responsables concernés dans les bureaux extérieurs et au siège, ainsi que l'aptitude à diriger le processus. Il sera nécessaire d'impliquer avec compétence les autorités dans tous les domaines relevant des stratégies d'emploi, tels qu'énoncés dans la liste. Dans les bureaux extérieurs comme au siège, le Bureau devra allouer des ressources humaines et financières à ces différents niveaux d'engagement dans les pays où l'approche intégrée sera expérimentée. C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible d'envisager d'assurer ce type d'engagement simultanément dans un grand nombre de pays, et il est nécessaire de définir un groupe initial de pays où sera menée cette action intensive, ainsi qu'une approche par paliers pour associer progressivement un nombre croissant de pays.

6. Recherche et gestion du savoir

59. Le savoir et la recherche jouent un rôle crucial dans les quatre piliers de la figure 1; ils soutiennent le travail technique et ajoutent de la valeur aux concepts et approches de base, principaux domaines d'action, appui technique et conseils pour l'élaboration des politiques fournis au niveau des pays. Mieux cibler les recherches et améliorer la gestion des

connaissances permettraient au BIT de préciser les concepts en période de changement de paradigme, de se doter de méthodologies plus opérationnelles, de transmettre des messages plus percutants et d'améliorer en permanence ses outils; tous ces aspects sont indispensables pour continuer d'offrir aux mandants une valeur ajoutée concrète et d'accroître l'efficacité pour le développement des stratégies nationales d'emploi. A cet effet, le Bureau déploie des efforts dans les quatre domaines suivants:

- *Statistiques de base*: Il convient d'élargir la base d'informations en ce qui concerne en particulier les statistiques, indicateurs et tendances clés du marché du travail. Le Secteur de l'emploi collaborera avec d'autres services à cet effet.
- *«Recherche en amont»*: Relever le défi analytique mentionné dans la section I, suppose des améliorations visant à: a) mieux intégrer les études du marché du travail et de l'emploi avec l'analyse macroéconomique et l'analyse du climat d'investissement; b) affiner les études et mesures d'ensemble concernant les échanges, la technologie et les ajustements du marché du travail induits par la mondialisation; c) mieux comprendre la relation entre certaines mesures particulières et les résultats en matière d'emploi et de travail décent (résultats mesurables). La recherche en amont dans le Secteur de l'emploi abordera ces difficultés.
- *Tirer des enseignements des projets*: Quel que soit le nombre de projets que le Bureau appuie dans les pays, l'impact global restera modeste si l'on n'en tire pas des enseignements pour élaborer des conseils permettant de reproduire les interventions réussies à une échelle supérieure. Cela pose la question des moyens à mettre en œuvre pour améliorer la conception et la performance des projets. Le Secteur de l'emploi s'attachera tout particulièrement à doter les projets d'un cadre conceptuel et à mener les analyses requises pour en tirer des enseignements (reproductibilité, expansion, conseils). Cela devrait permettre d'étoffer ou d'ajuster la liste des domaines d'action prioritaires en y ajoutant des nuances importantes, et de mieux définir les questions, valeurs et arguments que le BIT défend.
- *Amélioration continue des outils du BIT*: Différents thèmes retiennent l'attention du Secteur: comment structurer et gérer le processus d'innovation en ce qui concerne les outils de connaissance sur l'emploi; quels sont les procédés utilisés pour combiner expertise et disciplines afin d'explorer certains domaines difficiles, par exemple l'économie informelle, le rôle des qualifications dans le développement groupé, etc.

7. Identifier et renforcer les compétences fondamentales

- 60.** L'OIT doit être l'institution chef de file pour certaines compétences fondamentales liées au monde du travail et aux marchés du travail. A cette fin, le Secteur de l'emploi mène une évaluation de ses compétences fondamentales afin de déterminer leur priorité. Chacune de ces compétences est assortie d'un cycle de cinq activités qui se renforcent mutuellement en vue de promouvoir la connaissance et d'améliorer la performance: 1) ressources en matière de savoir et information; 2) recherche; 3) conseils pour l'élaboration des politiques; 4) renforcement des capacités/assistance technique; 5) travail en réseau.
- 61.** Ainsi, compte tenu de son importance pour les stratégies nationales de la croissance, de l'emploi et de la productivité, et à la lumière de la «révolution du savoir» à l'échelle mondiale, la question des qualifications en rapport avec la technologie et l'employabilité est un domaine dans lequel le BIT doit intensifier ses recherches, notamment en incorporant plus expressément un volet technologie, innovation et connaissances dans les programmes relatifs aux compétences et à l'employabilité.

8. *Appréciation et évaluation*

62. A la demande de la commission, un document séparé est présenté sur les moyens de mieux évaluer: *a)* l'impact des interventions de l'OIT; *b)* l'utilisation du cadre de l'Agenda global pour l'emploi par les mandants au niveau national. Il s'agit d'une question très importante. En complément des modalités qu'il propose pour améliorer *a)* et *b)*, le Secteur de l'emploi envisage de réorienter une partie de son programme de recherche afin de mieux comprendre la relation entre des interventions particulières et les résultats en matière d'emploi et de travail décent, et les méthodes d'évaluation de l'impact mesurable des instruments utilisés pour l'élaboration des politiques.

B. *Mesures de gestion*

1. *Points focaux régionaux*

63. Pour mettre en œuvre l'Agenda global pour l'emploi, il doit y avoir une forte interaction dans les deux sens entre le siège et les bureaux extérieurs. En novembre 2005, le Secteur de l'emploi a établi un système de points focaux régionaux et sous-régionaux couvrant tous les pays, bureaux régionaux et bureaux sous-régionaux. Pour chaque bureau régional, sous-régional et groupe de pays correspondant, il existe un point focal au Secteur de l'emploi. Celui-ci a établi un document qui donne la liste, non seulement des points focaux au siège, mais celle des spécialistes de l'emploi sur le terrain, ce qui montre de façon transparente comment sont composées les «équipes régionales de l'emploi» et facilite la communication et les consultations entre le siège et les bureaux extérieurs, ainsi qu'avec les mandants.

2. *Résultats et coordonnateurs des résultats*

64. Outre les points focaux dotés de responsabilités géographiques, le Secteur de l'emploi a désigné des personnes responsables de la réalisation des résultats définis dans le programme et budget pour 2006-07. Le processus d'établissement des priorités et d'engagement des ressources suppose des consultations et un dialogue étroit entre les «coordonnateurs des résultats» et les «points focaux régionaux».

3. *Coordination et collaboration avec les bureaux extérieurs et avec d'autres secteurs*

65. Pour assurer la mise en œuvre effective et l'impact durable de ses travaux, le Secteur doit pouvoir s'appuyer sur une bonne coordination et collaboration avec les bureaux extérieurs. A cette fin, il s'attachera à améliorer en permanence sa capacité d'aider efficacement les bureaux extérieurs responsables en premier lieu de fournir des services directs aux Etats Membres et aux mandants dans le cadre des PPTD. Ces modalités sont dans une certaine mesure institutionnalisées par le système de gestion stratégique et par IRIS, mais le Secteur facilitera le processus par des interventions complémentaires: consultations bien structurées, planification conjointe, introduction d'une plate-forme en ligne partagée, mise à disposition de la documentation pertinente dans les langues de travail du Bureau.

66. En son sein, le Secteur favorisera le travail d'équipe entre les départements en mettant l'accent sur les activités conjointes axées sur la recherche, l'élaboration d'outils et, en ce qui concerne les bureaux extérieurs, la conception, les conseils et la mise en œuvre ainsi que l'évaluation de l'assistance technique.

67. La transversalité entre les différents secteurs à Genève sera par ailleurs facilitée. Outre la nécessaire coopération requise pour les initiatives focales sur l'économie informelle et la

responsabilité sociale des entreprises et les activités liées à la présence des points focaux pour la réaction aux crises et la finance sociale, susmentionnés, des activités conjointes seront encouragées dans d'autres domaines pertinents.

4. Collecte de fonds

68. Les appels de fonds et les partenariats entre le public et le privé sont des moyens importants d'élargir la base de ressources du Secteur de l'emploi en vue de la réalisation de ses objectifs stratégiques et domaines d'action prioritaires. A cet effet, en collaboration étroite avec d'autres secteurs de la maison et des organismes et gouvernements donateurs, il s'attachera à mobiliser des ressources supplémentaires, dont il a grand besoin.

Remarques finales

69. Le présent document expose un certain nombre d'idées et d'orientations stratégiques sur la façon dont le Secteur de l'emploi envisage de réorienter et recentrer son travail de manière à répondre aux problèmes d'ordre analytique et pratique qu'il rencontre pour aider les mandants de l'OIT à réaliser l'objectif fondamental du plein emploi productif et du travail décent pour tous, et à passer à la phase suivante de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi et des PPTD:

- partenariat dynamique avec la commission;
- resserrement des liens avec les mandants tripartites sur le terrain et avec les bureaux extérieurs;
- élaboration, avec un groupe initial de pays prioritaires, des stratégies nationales pour l'emploi, des plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes et de programmes pour l'économie informelle dans le cadre des PPTD, et activation d'un engagement multiforme et de haut niveau pour l'élaboration de politiques dans ces pays;
- priorité à l'action visant à répondre aux besoins particuliers de l'Afrique;
- priorité reconnue aux recherches qui explorent le lien entre interventions stratégiques et résultats en matière d'emploi/de travail décent (résultats mesurables);
- établissement d'un cadre opérationnel pour la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi au niveau national (liste des domaines d'action prioritaires et des outils pour l'élaboration des politiques d'emploi);
- évaluation améliorée de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi en tant que cadre opérationnel et de ses incidences pour les politiques;
- meilleures présentation et diffusion du savoir considérable que le Bureau détient déjà et continue de développer sur les questions d'emploi;
- contribution aux efforts déployés dans l'ensemble du Bureau pour renforcer la base de connaissances et d'informations en ce qui concerne les statistiques, les indicateurs et les tendances du marché du travail;
- contribution aux efforts déployés dans l'ensemble du Bureau pour renforcer la position de l'OIT en tant qu'institution chef de file au niveau mondial, pour ce qui est des compétences fondamentales relatives au monde du travail et aux marchés du travail;

- efforts pour améliorer les processus d'apprentissage et la capacité de tirer des enseignements de l'expérience des pays et des projets;
 - renforcement des partenariats et réseaux mondiaux.
70. La Commission de l'emploi et de la politique sociale voudra sans doute formuler des commentaires et des conseils à l'intention du Bureau sur ces orientations stratégiques et la meilleure façon pour les mandants tripartites et le Bureau d'œuvrer à leur réalisation.

Genève, le 8 février 2006.

Document soumis pour discussion et orientation.

Annexe

Instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail d'une importance particulière pour les travaux du Secteur de l'emploi

I. Politiques économiques pour l'expansion du marché et l'accroissement de la demande de main-d'œuvre

- Convention (n° 122) et recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.
- Recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984.
- Convention (n° 168) et recommandation (n° 176) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988.

II. Compétences, technologie et employabilité

- Convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975.
- Recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004.
- Convention (n° 159) et recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983; recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955.
- Recueil de directives pratiques du BIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail, 2002.

III. Politiques du marché du travail

- Normes sur les politiques d'emploi, y compris la réadaptation professionnelle et la sécurité de l'emploi (voir liste ci-dessus).
- Normes relatives à l'accès au marché du travail des groupes traditionnellement victimes de discriminations:
 - Convention (n° 111) et recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.
 - Recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980*.
 - Recommandation (n° 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, 1970*.
 - Instruments relatifs aux besoins des personnes handicapées (voir liste ci-dessus).
 - Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, et recommandation (n° 104) relative aux populations autochtones et tribales, 1957.

* Instrument doté d'un statut intermédiaire par le Conseil d'administration

- Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail, 2001.
- Normes relatives à l'égalité de rémunération:
 - Convention (n° 100) et recommandation (n° 90) sur l'égalité de rémunération, 1951.
- Instruments relatifs aux politiques de migration:
 - Convention (n° 97) et recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949.
 - Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975.
 - Recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975.

IV. Développement de l'entreprise et des coopératives

- Recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998.
- Recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002.

V. Meilleure gouvernance

- Instruments concernant la création d'institutions de promotion de l'emploi:
 - Convention (n° 88)* et recommandation (n° 83) sur le service de l'emploi, 1948*.
 - Convention (n° 181) et recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997.
- Instrument fournissant des orientations sur les questions de gouvernance relatives aux entreprises multinationales et à leur impact sur le développement économique et social:
 - Déclaration de principes tripartite concernant les entreprises multinationales et la politique sociale, 1977 (telle qu'amendée en 2000).

VI. Instruments visés par la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi qui relèvent des cinq domaines susmentionnés

- Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.
- Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.
- Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.

* Instrument doté d'un statut intermédiaire par le Conseil d'administration.

- Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957.
- Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973.
- Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.
- Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951.
- Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.