



Organisation
internationale
du Travail

9^e Réunion régionale européenne

Oslo, Norvège, 8-11 avril 2013

**Emploi, croissance
et justice sociale**



Rapport du Directeur général

9^e Réunion régionale européenne
Oslo, avril 2013

Emploi, croissance et justice sociale

Rapport du Directeur général

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ISBN 978-92-2-227418-5 (print)

ISBN 978-92-2-227419-2 (Web pdf)

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.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

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

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org. Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Cette publication a été réalisée par le Service de production, impression et distribution des documents et publications (PRODOC) du BIT.

Création graphique, conception typographique, mise en pages, préparation de manuscrits, lecture et correction d'épreuves, impression, édition électronique et distribution.

PRODOC veille à utiliser du papier provenant de forêts gérées d'une façon qui est respectueuse de l'environnement et socialement responsable.

Code: DTP-WEI-CORR-ATA-DISTR

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Résumé | vii |
| Abréviations | xv |
| Introduction | 1 |
| PARTIE I | |
| 1. Elaborer des politiques favorisant une croissance riche en emplois | 3 |
| 1.1. Contexte macroéconomique et performance du marché du travail | 4 |
| 1.2. Croissance durable génératrice d'emplois: complémentarité des politiques macroéconomique, sociale et de l'emploi | 9 |
| 1.3. Politiques de transformation structurelle et productive: promouvoir la croissance, la productivité et l'emploi | 15 |
| 1.4. Favoriser la pérennité des entreprises et leur capacité de créer des emplois | 20 |
| 1.5. Considérations politiques et voie à suivre | 23 |
| 2. Pour des emplois de qualité: négociation collective et dialogue social effectifs | 29 |
| 2.1. Œuvrer à la qualité des emplois et lutter contre les inégalités dans le monde du travail | 30 |
| 2.2. Renforcer le dialogue social et la négociation collective tripartites au niveau national | 35 |
| 2.3. Salaires, productivité et rôle des institutions du dialogue social | 40 |
| 2.4. Promouvoir des conditions de travail saines et sûres | 45 |
| 2.5. L'inspection du travail au service de la loi | 47 |
| 2.6. Considérations politiques et voie à suivre | 49 |
| 3. S'attaquer à la crise de l'emploi des jeunes et relever les défis d'une société vieillissante | 53 |
| 3.1. Affronter le marché du travail: une épreuve pour les jeunes surtout, mais aussi pour les travailleurs d'âge très actif et pour les seniors | 54 |
| 3.2. Politiques de développement des compétences et de promotion de l'emploi en faveur des jeunes | 59 |
| 3.3. Politiques en faveur des transitions sur le marché du travail et du vieillissement actif | 65 |
| 3.4. Réformer les systèmes de protection sociale: étendre la couverture, relever le défi du vieillissement démographique, concilier adéquation et viabilité | 70 |
| 3.5. Considérations politiques et voie à suivre | 74 |

| | |
|--|----|
| 4. Promouvoir les normes internationales du travail et la cohérence des politiques en Europe et en Asie centrale | 79 |
| 4.1. Les normes internationales du travail: un guide pour la cohérence des politiques et une croissance économique durable | 80 |
| 4.2. Cohérence des politiques à l'échelle internationale | 87 |
| 4.3. Cohérence des politiques au niveau national | 94 |
| 4.4. Considérations politiques et voie à suivre | 99 |

PARTIE II

| | |
|--|-----|
| 5. L'action de l'OIT en Europe et en Asie centrale de 2009 à 2012 | 105 |
| 5.1. Présence de l'OIT en Europe et en Asie centrale | 105 |
| 5.2. Activités et réalisations dans la région | 108 |

| | |
|----------------------------|-----|
| Bibliographie | 143 |
|----------------------------|-----|

Tableaux

| | |
|--|----|
| 1.1. Croissance du PIB réel et chômage, 2010-2012 | 5 |
| 1.2. Evaluation et indicateurs de la performance macroéconomique | 8 |
| 1.3. Investissement en pourcentage des liquidités des sociétés cotées | 21 |
| 2.1. Evolution de la négociation collective et de la protection de l'emploi dans les pays de la zone euro | 33 |
| 2.2. Systèmes de fixation du salaire minimum, Europe | 44 |

Figures

| | |
|--|-----|
| 1.1. Taux de croissance du PIB réel et de l'emploi par région | 4 |
| 1.2. Taux de chômage en 2010 et 2012 | 7 |
| 1.3. Simulation de l'évolution de la composition sectorielle de l'emploi induite par une politique ambitieuse d'atténuation du changement climatique | 19 |
| 2.1. Salariés temporaires en pourcentage du total des salariés, 2008 et 2011 | 30 |
| 2.2. Salariés à temps partiel en pourcentage du total des salariés, 2008 et 2011 .. | 31 |
| 2.3. Couverture conventionnelle | 36 |
| 2.4. Croissance des salaires réels, 2005-2011 | 41 |
| 2.5. Productivité du travail et croissance du salaire réel, 1999-2007 et 2008-2011 .. | 42 |
| 2.6. Part des salaires dans le PIB, 2000-2011 | 43 |
| 2.7. Accidents du travail mortels, 2008-09 | 46 |
| 2.8. La crise financière et son impact potentiel sur la sécurité et la santé au travail | 46 |
| 3.1. Taux d'emploi et de chômage chez les jeunes (15-24 ans), les travailleurs d'âge très actif (25-54 ans) et les seniors (55-64 ans) dans l'UE, en 2008 et 2011 ... | 55 |
| 3.2. Taux de chômage des jeunes dans certains pays d'Europe et d'Asie centrale, 2008 et 2012 | 56 |
| 3.3. Taux de NEET dans certains pays d'Europe et d'Asie centrale pour les 15-24 ans, en 2008 et 2011 | 57 |
| 3.4. Fonds alloués pour les PAMT, 2008 et 2011 | 66 |
| 3.5. Dépenses au titre de la protection sociale et dépenses publiques totales en pourcentage du PIB | 70 |
| 3.6. Modifications projetées de la part des dépenses afférentes aux pensions dans le PIB, 2010-2060 | 73 |
| 5.1. Répartition par région des ressources du budget ordinaire, 2012-13 | 106 |

Résumé

Depuis 2008, la région de l'Europe et de l'Asie centrale est aux prises avec une crise économique et financière qui a eu des conséquences dévastatrices sur l'économie réelle ainsi que sur le niveau et la qualité de l'emploi. Les derniers chiffres concernant l'Union européenne (UE) et plusieurs autres pays de la région montrent que le taux de chômage n'a jamais été aussi élevé et que les jeunes sont particulièrement touchés.

L'inquiétude grandit face aux mesures de rééquilibrage budgétaire que les pays touchés par la crise et d'autres pays européens se sont empressés de prendre car elles n'ont pas permis d'atteindre véritablement les objectifs visés, ont compromis la reprise de l'emploi et ont détourné l'attention de la seule réforme véritablement nécessaire: la réforme du système financier. Les réductions des dépenses publiques résultant de l'austérité budgétaire ont souvent eu pour effet de fragiliser la protection sociale et de compromettre la qualité et l'offre des services publics. Les réformes du marché du travail ont fragilisé la sécurité de l'emploi et affaibli les partenaires sociaux. Le dialogue social s'en est ressenti et avec lui le jeu de la négociation indispensable pour faciliter les ajustements appropriés. Cette situation a provoqué des manifestations, pacifiques pour la plupart mais dont certaines ont dégénéré en troubles de l'ordre public. Autant de facteurs qui, alors que les inégalités de revenus se creusent et que le nombre de travailleurs pauvres augmente, constituent une menace pour le modèle social européen, pour notre projet de société humaine fondée sur l'égalité et la justice, pour les valeurs de solidarité et de cohésion sociale et pour la stabilité de nos pays.

Quelles sont les politiques et les réformes qui permettront de préserver l'avenir de l'Europe dans l'économie mondiale et d'éviter que les acquis du modèle social européen ne soient remis en cause? La Réunion régionale européenne donne aux acteurs de l'économie réelle l'occasion de prendre part au dialogue social, de s'attaquer aux problèmes et de définir une stratégie pour remettre l'Europe sur la bonne voie, restaurer la confiance dans la capacité productive des partenaires sociaux et libérer le potentiel des économies européennes afin qu'elles créent une croissance riche en emplois et garantissent de meilleures conditions de vie pour tous.

Le rapport met en évidence les problèmes auxquels la région est confrontée ainsi que les principaux domaines et politiques auxquels les partenaires tripartites doivent réfléchir pour procéder aux changements nécessaires et trouver une issue au malaise actuel. Il expose les éléments clés d'une stratégie visant à instaurer une croissance équilibrée en Europe, c'est-à-dire une croissance à la fois stable, durable et créatrice d'emplois. La nécessité de rétablir un véritable dialogue social afin de préparer la reprise et de la stimuler est au cœur de cette stratégie. Tous ces éléments peuvent contribuer de manière significative à la réalisation de l'objectif du travail décent pour tous, à

condition toutefois de tenir compte des objectifs économiques, sociaux et relatifs à l'emploi dans leur ensemble, en vue d'assurer la cohérence et la coordination des politiques, tant au niveau national qu'au niveau international.

Des emplois pour l'Europe

Le chômage a considérablement augmenté dans la plupart des pays d'Europe, et la création d'emplois reste le défi le plus difficile à relever pour améliorer les conditions de vie et de travail. Il est clair que la reprise doit être organisée d'une manière qui soit propice à la création d'emplois. Il y a toutefois un risque que les politiques qui ont été adoptées en réponse au ralentissement économique compromettent les objectifs en matière d'emploi et aggravent la pauvreté et les inégalités. Les politiques d'austérité mises en œuvre par de nombreux gouvernements ont fragilisé la reprise de l'emploi qui s'amorçait, sans toutefois empêcher les déficits budgétaires de se creuser ni stimuler l'investissement. Il faut changer de cap et s'orienter vers des politiques macroéconomiques favorables à l'emploi et adaptées aux objectifs fixés dans ce domaine.

En résumé, il faut trouver un juste équilibre entre, d'une part, une stratégie de croissance à forte intensité d'emplois et, d'autre part, le rétablissement de la discipline budgétaire. Pour y parvenir, il faudra établir des budgets prévisionnels de dépenses réalistes qui permettent à la fois de financer la création d'emplois et d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme. Diverses mesures peuvent être prises à cette fin: augmenter la progressivité de l'impôt, faire bénéficier les ménages à faible revenu de crédits d'impôts remboursables, améliorer le recouvrement de l'impôt, et élargir l'assiette fiscale. Cette stratégie axée sur la promotion de l'emploi permettra non seulement de concilier les objectifs économiques et les objectifs sociaux, mais aussi d'aider les ménages à financer leur consommation par le revenu plutôt que par l'endettement et de stimuler la croissance économique. Il faut par conséquent que les politiques visant à consolider les budgets s'accompagnent de politiques actives du marché du travail (PAMT) et soient composées de façon à garantir un soutien constant aux mesures et aux programmes en faveur de l'emploi, en particulier pour les jeunes.

Dans toute l'Europe, les entreprises sont confrontées à une demande défaillante et à des perspectives économiques incertaines. Si l'on veut que l'objectif d'une reprise riche en emplois se réalise, il faut favoriser la pérennité des entreprises et leur capacité de créer des emplois. Il est urgent de rétablir les flux de crédit vers les petites et moyennes entreprises, qui représentent une grande partie de l'emploi total et seront susceptibles d'être la principale source d'emplois. Les gouvernements et les autres acteurs doivent également trouver des moyens d'inciter les entreprises qui ont beaucoup de liquidités à investir dans des activités productives et à créer des emplois.

Il faut également mettre en place des politiques pour soutenir la productivité, promouvoir le progrès technologique – y compris les techniques respectueuses de l'environnement – et encourager l'accumulation de connaissances, de compétences et de savoir-faire techniques. C'est essentiel pour la transformation productive de l'économie et pour une croissance propice à l'emploi. Ces politiques doivent: i) accroître la productivité, la compétitivité et l'emploi dans les secteurs existants; ii) promouvoir la diversification au profit de nouveaux secteurs à forte valeur ajoutée; iii) soutenir les éco-industries et les emplois verts; et iv) perfectionner les connaissances et

les compétences techniques de la main-d'œuvre ainsi que les pratiques d'encadrement et d'organisation des entreprises. Le dialogue social, les partenariats et la collaboration stratégique entre les organisations d'employeurs et de travailleurs et les gouvernements sont indispensables à la mise en place de politiques et de processus efficaces de transformation.

Le dialogue social: un atout pour l'efficacité des politiques menées et la stabilité de la reprise

Le dialogue social tripartite a joué un rôle important au début de la récession et de nombreux pays ont adopté des solutions tripartites pour en atténuer les répercussions sociales, mais il semble qu'il ait marqué le pas lorsqu'il s'est agi d'assainir les budgets et de lancer des réformes structurelles dans ce sens. Certains gouvernements ont pris des mesures unilatérales et ont lancé des plans d'assainissement budgétaire et des réformes du marché du travail par voie de décret.

Il est essentiel que les acteurs de l'économie réelle participent au dialogue social sur les politiques économiques et sociales pour qu'une stratégie de croissance créatrice d'emplois puisse être définie et mise en œuvre. C'est la seule façon de parvenir aux compromis nécessaires pour pouvoir, sans délai et avec détermination, procéder aux ajustements macroéconomiques *appropriés*. Le dialogue social améliore l'élaboration des politiques, contribue à leur mise en œuvre effective et renforce la qualité des résultats. C'est un outil qui permet de forger – et non de forcer – le consensus. Les mandants de l'Organisation internationale du Travail (OIT) le savent bien: le dialogue social est un processus de partage d'informations et de négociation, dans le cadre duquel les parties font des concessions et des compromis.

L'absence de dialogue social peut entraîner des retards préjudiciables dans la mise en œuvre des ajustements de politiques nécessaires pour rétablir l'équilibre macroéconomique. Elle peut également avoir comme conséquence que des politiques pourtant bien pensées deviennent inopérantes faute d'être correctement mises en œuvre. Compte tenu de la profondeur des changements nécessaires pour sortir de la crise, l'appui des partenaires sociaux (qui peuvent notamment appeler l'attention des décideurs sur les nouveaux problèmes et veiller à ce que les politiques mises en place restent axées sur l'emploi) est essentiel pour garantir la cohérence des politiques, éviter les retards préjudiciables dans leur application pour cause d'instabilité sociale et politique, et obtenir les résultats souhaités. Le dialogue social donne aux acteurs de l'économie réelle le moyen d'agir pour faire en sorte que la reprise soit centrée sur l'emploi et favorise l'innovation et l'investissement.

Améliorer la qualité des emplois

Une autre source de préoccupation en Europe est la qualité des emplois existants. Le travail non déclaré et l'emploi informel comptent pour une part importante de l'emploi total dans les régions moins développées. En outre, ces dernières années, les formes atypiques d'emploi ont gagné du terrain, et la proportion de travailleurs temporaires ou à temps partiel qui acceptent ces modalités de travail parce qu'ils n'ont pas d'autre choix a augmenté. Généralement de moins bonne qualité et moins bien rémunérés, ces

emplois offrent par ailleurs moins de protection que les emplois fixes à plein temps. Dans certains pays, le travail temporaire tend à se perpétuer au lieu de servir de tremplin vers des emplois stables et mieux payés. Dans d'autres pays, en revanche, la proportion de travailleurs temporaires ayant accédé à un emploi fixe a augmenté. La segmentation persistante du marché du travail dans le premier groupe de pays semble être due à de mauvais choix stratégiques, et à une législation moins protectrice s'agissant des travailleurs temporaires, lesquels par ailleurs sont insuffisamment couverts par les conventions collectives.

Les récentes réformes du marché du travail tendent à assouplir la législation sur la protection de l'emploi (LPE) en ce qui concerne les contrats permanents, à décentraliser et à déréglementer les conventions collectives (en particulier les accords qui en élargissent la portée) et à modifier les règles de représentation applicables aux organisations d'employeurs et aux syndicats. Dans la plupart des cas, ces réformes ont été entreprises sans dialogue social, ou très peu. Il faut que les réformes du marché du travail soient équilibrées, c'est-à-dire à la fois qu'elles facilitent l'adaptation des entreprises et assurent aux travailleurs une protection satisfaisante, ce qui suppose des mesures garantissant l'efficacité des institutions de négociation collective. Le dialogue social tripartite est le seul moyen de parvenir à cet équilibre.

Une action tripartite est également nécessaire pour encourager la transition vers l'emploi formel et décent.

Renforcer les politiques salariales

En ce qui concerne les salaires, on remarque deux tendances. Premièrement, dans certains pays, la fixation des salaires a subi l'influence de la modération salariale. Dans la plupart des pays développés de la région, la croissance des salaires réels a été relativement faible, aussi bien avant la crise que pendant. Deuxièmement, dans la plupart des pays de la région, la corrélation entre les salaires réels et la productivité du travail a été relativement limitée, comme le confirme la baisse sur le long terme de la part des salaires dans le produit intérieur brut (PIB).

Plusieurs facteurs institutionnels expliquent la diversité des tendances salariales dans la région. Dans les pays où les institutions de négociation collective sont faibles, les salaires ont rapidement chuté pendant la crise, et dans des proportions considérables; dans les pays où elles sont fortes, ils ont moins reculé, même dans les cas où des baisses ont été négociées pour préserver l'emploi. De même, dans ces pays, la corrélation entre salaires et productivité a été plus forte pendant les années de croissance économique. La négociation d'ajustements périodiques du salaire minimum a également contribué à relever les salaires, à réduire les écarts et à limiter le nombre de travailleurs ayant des bas salaires.

Les politiques adoptées par les gouvernements d'un certain nombre de pays pour réduire les déficits budgétaires, en baissant sensiblement les salaires des fonctionnaires ou en les gelant, ont limité l'impact positif qu'aurait pu avoir la négociation collective et ont eu des répercussions négatives sur la productivité des salariés du secteur public et la qualité des services publics. Des politiques salariales équilibrées qui permettent de rétablir le lien entre salaires et productivité doivent impérativement être mises en place, ce qui ne peut se faire qu'avec le concours de partenaires sociaux solides et d'institutions de négociation collective efficaces.

Promouvoir la sécurité et la santé au travail

Du fait de la récession, les ressources allouées à la protection de la sécurité et de la santé au travail (SST) ont été réduites. Ces coupes ne permettent pas pour autant de faire de réelles économies car les accidents du travail et les maladies professionnelles ont un coût bien supérieur aux sommes prétendument économisées en réduisant les dépenses consacrées à la SST. Il serait préférable de donner davantage de moyens à l'inspection nationale du travail pour renforcer son efficacité afin de garantir des conditions de travail sûres et de lutter contre le travail non déclaré qui risque de se développer.

Aider les jeunes à retrouver le chemin de l'emploi

Les jeunes sont les premières victimes de la crise de l'emploi, d'où le risque bien réel d'une génération perdue. Parmi les trois groupes d'âge (jeunes travailleurs, travailleurs des classes d'âge de forte activité et travailleurs âgés), c'est chez les jeunes que le taux de chômage est le plus élevé. Il dépasse les 20 pour cent dans les deux tiers des pays d'Europe et d'Asie centrale et s'élève à plus de 50 pour cent dans des pays comme l'Espagne, l'ex-République yougoslave de Macédoine et la Grèce. Les politiques visant à remédier à la crise de l'emploi des jeunes privilégient généralement les mesures qui agissent sur l'offre (développement des compétences), alors que les mesures axées sur la demande, qui visent à stimuler les possibilités d'emploi pour les jeunes, sont plus rares. Il faut mettre en place une stratégie globale qui aide les jeunes à retrouver le chemin de l'emploi: mesures d'activation les ciblant, systèmes de garantie, subventions et autres incitations à leur intention, formation et développement des compétences adaptées au marché, promotion de l'entrepreneuriat et programmes pour l'emploi – programmes de travaux publics à forte intensité d'emplois et programmes d'intérêt général.

Faire face au vieillissement de la population

D'après les prévisions démographiques, la proportion de personnes âgées dans la population totale atteindra un niveau record dans les prochaines décennies. Il faut s'y préparer en encourageant le «vieillissement actif», notamment au moyen de politiques qui permettent aux travailleurs âgés de rester sur le marché du travail et favorisent la réinsertion de ceux qui en sont exclus. Le niveau de chômage chez les travailleurs âgés est moins élevé que dans d'autres groupes d'âge, mais le retour à l'emploi de ces travailleurs ne va pas sans difficultés. Les travailleurs âgés se heurtent souvent à toutes sortes de préjugés concernant leur productivité et leur capacité d'adaptation, ce qui peut les conduire à se retirer du marché du travail prématurément. Des problèmes de santé souvent dus à des conditions de travail inadaptées peuvent également les pousser à prendre une retraite anticipée. Il faut s'attaquer à tous ces obstacles au moyen d'une stratégie globale en faveur du vieillissement actif, qui devrait notamment prévoir: des mesures de formation et de perfectionnement des compétences visant à préserver l'employabilité; des conditions de travail qui garantissent la sécurité et la santé au travail et qui soient adaptées aux besoins des travailleurs âgés; leur accès aux services d'emploi; et des incitations à l'embauche.

Garantir la viabilité des systèmes de protection sociale

Les systèmes nationaux de protection sociale des pays d'Europe et d'Asie centrale sont soumis à des pressions croissantes en raison de l'évolution démographique et des politiques d'assainissement budgétaire. Alors qu'entre 2008 et 2009 les plans de relance de nombreux pays touchés par la crise prévoyaient un accroissement des transferts de revenus, à travers notamment la revalorisation des indemnités de chômage et la prolongation des périodes d'indemnisation, l'élargissement de l'aide sociale et l'indexation des allocations et des pensions, les plans de rééquilibrage budgétaire qui ont suivi ont mis un frein à ce type de mesures. Il en résulte que les personnes qui dépendent des transferts de revenus, notamment les pensionnés et les bénéficiaires des indemnités de chômage et de l'aide sociale, sont celles qui sont le plus mises à contribution pour réduire les conséquences budgétaires de la crise.

Le vieillissement de la population ajoute à la complexité des systèmes de protection sociale, qui devront s'adapter pour durer et continuer d'assurer un niveau de prestations suffisant. Chaque pays doit réformer son système de protection sociale de manière à trouver un juste équilibre entre viabilité financière et adéquation des prestations du point de vue social et économique. Renouer le dialogue social en tenant compte de toutes les données pertinentes est le meilleur moyen d'y parvenir.

Promouvoir la cohérence des politiques: le rôle des normes internationales du travail

La volonté d'assurer la cohérence des politiques économiques et sociales est régulièrement exprimée, mais cette aspiration est mise à mal par la crise financière et économique mondiale. L'absence d'unité entre les objectifs des politiques financières, économiques, sociales et d'emploi de certains pays est une menace pour la cohésion et la stabilité sociales. Les politiques macroéconomiques, sociales et relatives à l'emploi ne parviendront à promouvoir la croissance et la justice sociale que si elles se fondent sur le respect des valeurs et des principes communs consacrés par les normes internationales du travail. Ces normes établissent un cadre normatif propice à la définition de politiques économiques et sociales cohérentes capables de faire en sorte que la croissance économique se traduise par des créations d'emplois et une amélioration de la qualité de l'emploi, des conditions de travail, des compétences et de la protection sociale.

Bien que les pays d'Europe et d'Asie centrale aient un bon nombre de ratifications à leur actif, il semble que les normes internationales du travail n'aient pas toujours été bien appliquées pendant la crise. Les mesures de relance prises par les gouvernements ont dans certains cas suscité des inquiétudes quant à leurs effets sur l'application des normes. En effet, il y a un risque que les mesures prises en réponse à la crise tendent de moins en moins vers la réalisation effective des droits fondamentaux des travailleurs et le respect des normes internationales du travail en général, voire qu'elles y fassent obstacle.

Or les normes internationales du travail définissent un cadre normatif commun propice à une cohérence susceptible d'ouvrir la voie vers une sortie de crise. Un premier pas dans le sens d'une meilleure cohérence des politiques consiste, pour tous les acteurs concernés, à reconnaître que les pays qui ont ratifié les normes internationales

du travail ont l'obligation légale d'en appliquer les dispositions. Il s'agit ensuite d'examiner les implications des normes au regard de l'élaboration de politiques intégrées et, en troisième lieu, de veiller activement à améliorer la coordination et l'application du principe de responsabilité. De ce point de vue, les normes internationales du travail peuvent agir comme un moteur du développement économique *et* social.

Des politiques cohérentes en faveur de la croissance, de l'emploi et de la justice sociale

Dans la Constitution de l'OIT, qu'elle a adoptée en 1919, la Conférence affirme qu'«une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale». En 1944, dans la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie), elle ajoute qu'il «incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer, à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier». Ces principes sont réaffirmés dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008.

L'OIT collabore avec un très grand nombre d'organisations et d'institutions internationales et régionales pour encourager la cohérence des politiques en vue de faire reconnaître à sa juste valeur l'importance des normes internationales du travail, du travail décent et de la justice sociale.

L'examen des politiques adoptées ces dernières années par les institutions régionales et internationales est révélateur du degré de cohérence des politiques menées aux niveaux régional et international. Il ressort que le travail décent est clairement reconnu comme une question de première importance par l'UE et de nombreux autres gouvernements et que des politiques concrètes sont adoptées pour qu'il devienne une réalité. On constate également que les institutions financières internationales prennent de plus en plus d'initiatives visant à faire de l'emploi une priorité et à collaborer plus étroitement avec l'OIT.

Toutefois, le récent changement d'orientation stratégique au profit de mesures d'austérité budgétaire prises à la hâte et d'une série de réformes structurelles décidées sans l'apport du dialogue social avec les acteurs de l'économie réelle a fragilisé les perspectives de reprise de l'emploi et les droits fondamentaux. C'est une source de préoccupation. Lorsqu'ils mettront au point une nouvelle stratégie en faveur de la croissance et de la création d'emplois, l'OIT et ses mandants tripartites devront s'efforcer de renforcer la coordination et l'esprit de responsabilité et de donner une cohérence aux politiques nationales, régionales et internationales. En cette période de crise, il est urgent d'élaborer des politiques européennes unifiées pour remédier aux déséquilibres croissants au sein de la région et remettre l'Europe sur le chemin d'une reprise durable.

Abréviations

| | |
|-----------|---|
| BCE | Banque centrale européenne |
| BIT | Bureau international du Travail |
| CE | Commission européenne |
| CEI | Communauté des Etats indépendants |
| CES | Confédération européenne des syndicats |
| CIT | Conférence internationale du Travail |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| CSI | Confédération syndicale internationale |
| EAT/BP | Equipe d'appui technique au travail décent et bureau de pays de l'OIT |
| EFTP | Système d'enseignement et de formation techniques et professionnels |
| EMN | Entreprise multinationale |
| FMI | Fonds monétaire international |
| FSE | Fonds social européen |
| G20 | Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, République de Corée, Etats-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Turquie, Union européenne |
| ICMT | Indicateurs clés du marché du travail |
| LPE | Législation sur la protection de l'emploi |
| MLC, 2006 | Convention du travail maritime, 2006 |
| NEET | Jeune non pourvu d'un emploi, ni étudiant, ni en formation |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OIT | Organisation internationale du Travail |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| PAMT | Politiques actives du marché du travail |
| PDFT | Principes et droits fondamentaux au travail |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNUAD | Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PPTD | Programmes par pays de promotion du travail décent |

| | |
|-------|---|
| SPE | Service public de l'emploi |
| SST | Sécurité et santé au travail |
| UE | Union européenne |
| UE-10 | Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, République tchèque |
| UE-15 | Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède |
| UE-27 | Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, République tchèque |

Introduction

Les perspectives d'emploi en Europe restent sombres. Les derniers chiffres du chômage concernant l'Union européenne (UE) et certains pays des Balkans occidentaux atteignent des records, les jeunes étant particulièrement touchés: dans l'UE, près d'un jeune sur quatre est sans emploi, contre un sur deux dans les pays d'Europe du Sud et du Sud-Est frappés par la crise. Celle-ci a eu des répercussions dramatiques sur le niveau et la qualité de l'emploi, la cohésion sociale et la justice sociale. Le taux élevé de chômage, auquel s'ajoutent d'importantes baisses de salaires ou le gel des salaires dans le secteur public, ainsi que l'augmentation des taxes sur la valeur ajoutée, qui pénalise injustement les pauvres, ont provoqué des manifestations, dont certaines, moins pacifiques que d'autres, ont dégénéré en troubles de l'ordre public. Autant de facteurs qui, ajoutés au creusement des inégalités de revenus, à l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres et à l'érosion progressive des principes et droits fondamentaux au travail (PDFT), menacent le modèle social européen et compromettent sérieusement la viabilité de la croissance économique.

Le rapport analyse les principaux problèmes qui se posent dans la région. Il passe en revue les politiques économiques et sociales et les politiques de l'emploi mises en œuvre pour y remédier. Son objet est d'examiner les éléments clés d'une stratégie équilibrée en faveur de la croissance en Europe qui encourage une reprise stable, durable et axée sur l'emploi. Une telle stratégie doit être fondée sur des politiques économiques, sociales et d'emploi coordonnées, qui garantissent le respect des droits fondamentaux au travail et des normes internationales du travail, renforcent le dialogue social et encouragent les acteurs de l'économie réelle à créer des emplois décents. A partir de ces conclusions et de l'expérience acquise à la faveur des activités de conseil et d'assistance technique menées par l'OIT aux niveaux régional et national, le rapport expose les facteurs à prendre en considération pour assurer une coordination efficace de ces politiques.

Le rapport met en évidence le rôle capital que joue le dialogue social dans l'élaboration d'une stratégie à la fois ambitieuse et réaliste dans la conception des politiques correspondantes et leur mise en œuvre effective. Il cite en exemple certains pays de la région et montre que ceux qui ont appliqué les recommandations formulées dans le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT ont mieux résisté à la crise et ont pu préserver le modèle social européen fondé sur la justice sociale et une économie sociale de marché.

Le chapitre 1 analyse la situation de l'économie et du marché du travail depuis 2008, les causes profondes de la crise et les résultats des politiques économiques engagées. Il expose les éléments d'une stratégie visant à aligner objectifs macroéconomiques et objectifs concernant l'emploi, à promouvoir un modèle de transformation productive qui génère une croissance durable et à forte intensité d'emplois, et à associer les acteurs de l'économie réelle à une stratégie centrée sur l'emploi. Le chapitre 2 porte sur les

moyens d'améliorer la qualité des emplois – sécurité, conditions de travail, salaires –, par le biais de la négociation collective et d'une application plus rigoureuse de la législation du travail. Le chapitre 3 évoque des solutions possibles aux problèmes de la crise de l'emploi des jeunes et du vieillissement de la population, qui combindraient développement des compétences, politiques actives du marché du travail plus efficaces et protection sociale adéquate. Le chapitre 4 met en évidence l'importance de la cohérence des politiques aux niveaux national et international et décrit les bonnes pratiques en la matière ainsi que les instruments pertinents. Il montre que la cohérence des politiques macroéconomiques, sociales et d'emploi ne contribuera à promouvoir l'emploi, la croissance et la justice sociale que si ces politiques sont fondées sur les valeurs et principes communs consacrés par les normes internationales du travail. Le chapitre 5 passe en revue les activités menées par l'OIT dans la région de l'Europe et de l'Asie centrale depuis la huitième Réunion régionale européenne, tenue à Lisbonne en février 2009, et recense les domaines dans lesquels l'OIT, son bureau régional pour l'Europe et ses bureaux extérieurs ont aidé les mandants à faire face aux difficultés résultant de la crise.

Partie I

1. *Elaborer des politiques favorisant une croissance riche en emplois*

La promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de travail, la protection sociale et le dialogue social sont à l'origine même du modèle social européen. La crise économique et financière a mis en lumière un certain nombre de déséquilibres, tant à l'échelon régional que dans certains pays. Elle a révélé qu'il fallait, d'une part, modifier la réglementation financière et les pratiques en matière de prêts et, d'autre part, mettre en œuvre des réformes économiques pour corriger les déséquilibres de la balance courante. Parallèlement, force est de constater qu'il faut absolument créer des emplois et remettre l'Europe au travail pour améliorer les conditions de vie et de travail. Il est évident qu'il faut ouvrir la voie à une reprise propre à créer des emplois. Or les mesures politiques qui ont été adoptées pour lutter contre la crise économique risquent de nuire aux objectifs de création d'emplois et d'exacerber la pauvreté et les inégalités. Le défi est d'autant plus difficile à relever dans le contexte de rigueur budgétaire prévalant dans les Etats surendettés. Il faut trouver le juste équilibre entre réaliser les objectifs budgétaires à moyen terme et promouvoir une croissance génératrice d'emplois.

Le présent chapitre expose les principales politiques qui visent un tel équilibre.

La section 1.1 donne un aperçu de l'évolution de l'économie et du marché du travail dans la région depuis le début de la crise. On y analyse les politiques élaborées en réaction à la conjoncture macroéconomique et les difficultés qu'elles suscitent, en mettant particulièrement l'accent sur la tendance au resserrement budgétaire récemment observée dans de nombreux pays. On y évalue aussi l'impact de ces politiques sur l'emploi et leurs incidences éventuelles pour une stratégie de croissance génératrice d'emplois.

La section 1.2 dégage les éléments clés d'une stratégie macroéconomique qui associe des politiques financières et budgétaires favorables à l'emploi à des politiques sociales et des politiques d'emploi efficaces.

La section 1.3 explique pourquoi il importe de faciliter la transformation productive de l'économie en vue de stimuler durablement la croissance et la création d'emplois. On y examine le rôle des politiques industrielles à cet égard ainsi que la transition vers une économie verte.

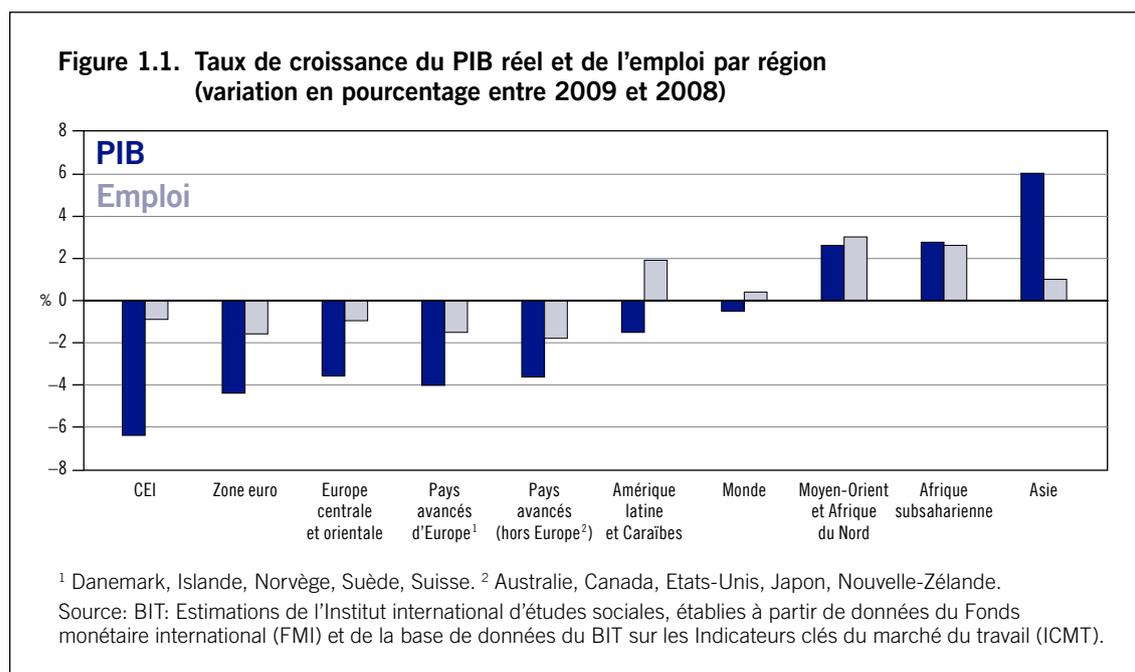
La section 1.4 met l'accent sur le rôle que jouent les entreprises, en particulier les PME et les entreprises de l'économie sociale, s'agissant de favoriser une reprise axée sur l'emploi.

Enfin, la section 1.5 évoque l'avenir et propose trois pistes de réflexion essentielles dans la perspective d'une reprise génératrice d'emplois. On y présente également des questions qui faciliteront le débat sur le chapitre 1.

1.1. Contexte macroéconomique et performance du marché du travail

La crise financière de 2008-09 et le résultat des plans de relance

La crise économique et financière dans les Etats d'Europe et d'Asie centrale s'est traduite par une baisse spectaculaire du PIB et par des pertes d'emplois (voir figure 1.1). Par exemple, entre 2008 et 2009, le PIB a diminué de 4,4 pour cent dans la zone euro, de 3,6 pour cent en Europe centrale et orientale et de 6,4 pour cent dans la Communauté des Etats indépendants (CEI), soit une chute beaucoup plus marquée que dans la plupart des autres régions. Néanmoins, malgré une baisse sensible de la production, les pertes d'emplois sont restées relativement faibles dans la région durant cette période. Par exemple, en 2009, c'est dans les pays de la CEI et de la zone euro que la baisse du PIB a été la plus marquée, alors que le nombre total d'emplois n'y a diminué que de 0,9 et 1,6 pour cent, respectivement, soit 1 point de pourcentage de moins que dans les pays avancés hors Europe, où le tassement de la production a pourtant été moins important. Cependant, dans l'ensemble de la région, ce sont les jeunes qui ont été le plus durement touchés par la crise: entre 2008 et 2009, le chômage des jeunes a augmenté de 4,3 points de pourcentage, soit 19,7 pour cent pour les 27 pays de l'Union



européenne (UE); de 4,5 points de pourcentage, soit 23,5 pour cent en Europe du Sud-Est, et de 2,7 points de pourcentage, soit 18,4 pour cent pour les pays de la CEI.

Dans un premier temps, les gouvernements ont injecté des liquidités dans le système financier pour tenter de rétablir la confiance dans l'économie réelle. Cependant, la demande globale s'effondrant, il est apparu clairement qu'une action publique plus résolue s'imposait. La plupart des pays ont donc introduit des plans de relance budgétaire d'envergure et de composition diverses (BIT et Banque mondiale, 2012)¹. Selon la Banque centrale européenne (BCE), en 2009, les plans de relance budgétaire représentaient 1,1 pour cent du PIB des pays de la zone euro (van Riet, 2010). Les gouvernements ont également contribué à atténuer les répercussions de la crise sur les personnes et les ménages vulnérables en recourant à des stabilisateurs automatiques, dont les indemnités de chômage et l'aide sociale. Ces mesures ont limité, ou du moins freiné, la progression de la pauvreté, favorisé la consommation et quelque peu ralenti la baisse de croissance du PIB. Dans la zone euro, l'investissement dans des stabilisateurs automatiques est passé de 0,3 pour cent du PIB en 2008 à 2,4 pour cent en 2009 (van Riet, 2010). Les programmes de relance budgétaire ont contribué à rétablir la croissance économique pour un certain temps, croissance qui était faible dans la zone euro et dans d'autres pays avancés d'Europe mais plus forte dans certains pays d'Europe et d'Asie centrale (tableau 1.1).

Pays en crise depuis 2010 et conséquences des mesures d'austérité

Depuis 2010, face à la hausse de leur déficit public, un certain nombre de pays ont adopté d'importantes mesures d'assainissement budgétaire. Des efforts ont consisté à réduire les dépenses plutôt qu'à accroître les recettes. Par exemple, le pourcentage des dépenses budgétaires par rapport au PIB a diminué de 1,4 point de pourcentage entre

Tableau 1.1. Croissance du PIB réel et chômage, 2010-2012 (en pourcentage)

| | PIB | | Taux de chômage | | |
|---|----------------------------|------|-----------------|------|-------------------|
| | Croissance moyenne 2010-11 | 2012 | 2010 | 2012 | Variation 2010-12 |
| Pays avancés d'Europe (hors zone euro) | 1,5 | 0,4 | 7,2 | 7,1 | -0,1 |
| Nouveaux pays de l'UE (hors zone euro) et Europe du Sud-Est | 4,0 | 2,0 | 10,8 | 9,5 | -1,3 |
| Communauté des Etats indépendants (CEI) | 4,6 | 4,0 | 7,1 | 5,8 | -1,3 |
| Zone euro | 1,0 | -0,4 | 10,0 | 11,0 | 1,0 |
| Etats-Unis | 2,1 | 2,2 | 9,6 | 8,0 | -1,6 |
| Monde | 4,1 | 3,3 | 6,1 | 6,0 | -0,1 |

Note: Les chiffres relatifs à la croissance réelle du PIB sont des estimations préliminaires, et les données sur les taux de chômage pour 2012 correspondent au deuxième trimestre de 2012. Les chiffres mondiaux relatifs au chômage sont des estimations du BIT (2012a).

Source: FMI (2012) et Laborsta (BIT).

¹ Soixante-dix-sept pays ont été recensés, notamment 22 pays d'Europe et d'Asie centrale.

le troisième trimestre de 2009 et celui de 2011, alors que la part des recettes dans le PIB a augmenté de 1,2 point de pourcentage pendant la même période (BIT, 2012b).

En particulier, les mesures d'austérité budgétaire se sont traduites par des coupes importantes dans l'investissement public et les mesures favorables à l'emploi. Dans le cas de la zone euro, les coupes ont porté principalement sur l'investissement public, la masse salariale et l'aide sociale. Entre 2009 et 2011, chacun de ces trois éléments a été réduit de l'équivalent d'environ un demi-point de pourcentage du PIB. La réduction des prestations a pris différentes formes: réforme des régimes de pension en Belgique, en Espagne, en Estonie, en France, en Grèce, en Irlande, en Italie et aux Pays-Bas; baisse des allocations de chômage, notamment en Irlande et aux Pays-Bas (BIT, 2012c).

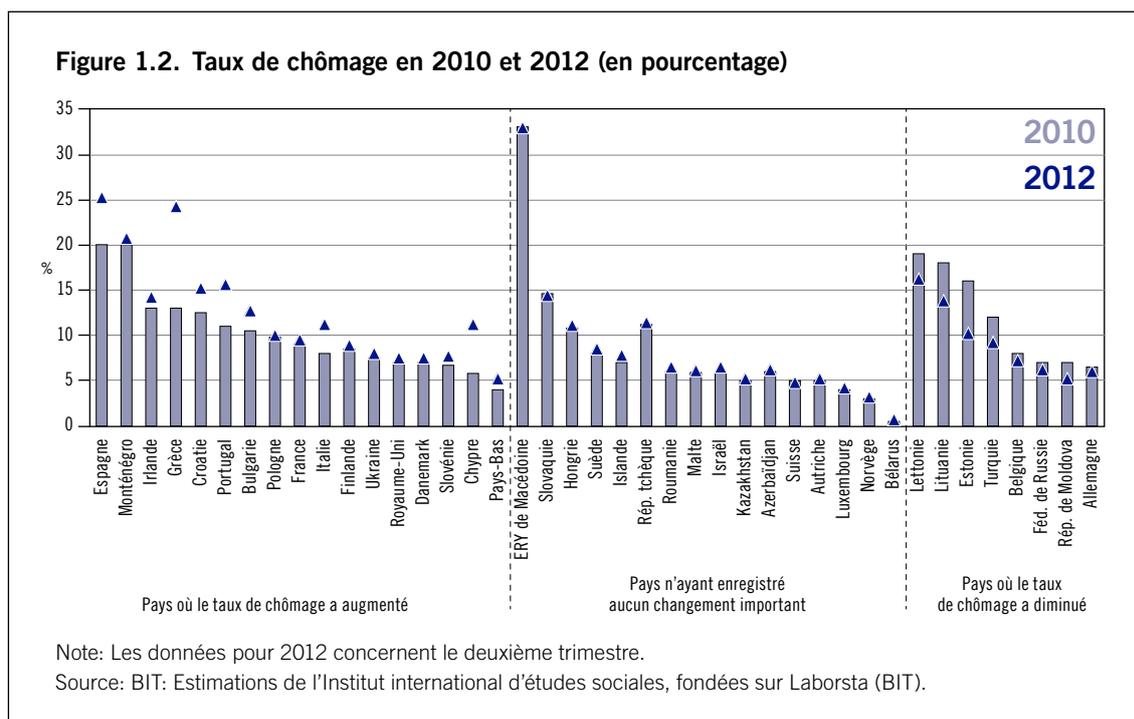
La marge de manœuvre budgétaire s'étant resserrée, certains décideurs se sont tournés vers la déréglementation des marchés du travail pour stimuler la création d'emplois; essentiellement contre-productives, ces mesures n'ont cependant pas contribué à augmenter le nombre d'emplois. Dans certains cas, elles se sont même avérées contraires aux normes internationales du travail (voir chap. 2 et 4).

De telles mesures ont souvent été prises dans l'espoir que les marchés financiers réagiraient positivement, ce qui renforcerait la confiance et, partant, favoriserait l'investissement et la création d'emplois, mais ces espoirs ont été déçus. Les perspectives de l'économie et de l'emploi ont continué de se détériorer dans les pays qui avaient adopté des mesures d'austérité et déréglementé le marché du travail, principalement en Europe du Sud. De surcroît, très souvent, les mesures d'austérité n'ont même pas atteint leur objectif premier, à savoir stabiliser la situation budgétaire.

Par conséquent, le marché de l'emploi n'a connu qu'une lente amélioration. Dans la région, un cinquième seulement des pays sont parvenus à faire baisser leur taux de chômage de plus d'un point de pourcentage au cours des trois dernières années (figure 1.2). La situation est particulièrement problématique dans les pays de la zone euro: dans dix des 17 pays de la zone euro, le taux de chômage ne cesse d'augmenter depuis 2010. Dans certains pays qui ont adopté des mesures d'austérité, ce taux a atteint des niveaux historiques, notamment en Espagne (25,8 pour cent), en Grèce (25,1 pour cent), au Portugal (15,7 pour cent) et en Irlande (15,1 pour cent)². En revanche, l'Allemagne, les Etats baltes, la Belgique, la République de Moldova, la Fédération de Russie et la Turquie ont réussi à réduire considérablement leur taux de chômage, alors qu'en Lettonie et en Lituanie il reste élevé (16 pour cent et 13 pour cent, respectivement).

De plus, la croissance économique a sensiblement ralenti en 2012 dans le monde et dans la plupart des pays d'Europe et d'Asie centrale. Dans la zone euro, une baisse de 0,4 pour cent de la croissance du PIB était prévue par rapport à 2011; selon le rapport du FMI, *Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2012* (tableau 1.1), le PIB des pays avancés d'Europe (hors zone euro) devait aussi accuser une diminution de 0,4 pour cent. Alors que l'on prévoyait une croissance soutenue dans les nouveaux pays membres de l'UE (hors zone euro) et en Europe du Sud-Est, les projections ne dépassaient pas 2 pour cent (soit une croissance beaucoup plus faible que les projections mondiales de 3,3 pour cent). La CEI, où l'on s'attendait à une augmentation de 4 pour cent du PIB, était la seule exception. Selon les prévisions, le chômage devait donc demeurer élevé. Par exemple, en septembre 2012, le taux de chômage dans la zone

² Commission européenne (CE): Base de données EUROSTAT (données pour sept. 2012).



euro était de 11,6 pour cent, soit près du double des estimations mondiales (6 pour cent); il était aussi beaucoup plus élevé que la moyenne (7,1 pour cent) des autres pays avancés d'Europe (hors zone euro). Dans les nouveaux pays membres de l'UE (hors zone euro) et les pays d'Europe du Sud-Est, le chômage est également demeuré élevé à 9,5 pour cent. Pour sa part, la CEI a connu une reprise exceptionnellement forte, eu égard à l'emploi. Au deuxième trimestre de 2012, cette sous-région a enregistré un taux de chômage de 5,8 pour cent, soit 2 points de pourcentage de moins qu'au même trimestre de 2007.

Ces difficultés sont principalement dues au fait que les mesures d'austérité et la déréglementation du marché du travail – réformes mises en œuvre dans un contexte de faiblesse de la demande globale et d'instabilité persistante du secteur financier – n'ont pas réussi à stimuler l'investissement privé. De ce fait, on a recouru davantage à l'austérité, créant un cercle vicieux qui continuera d'influer négativement sur la création d'emplois tant qu'une nouvelle approche de la crise n'aura pas été adoptée. Comme l'indique le tableau 1.2, les résultats économiques enregistrés pendant les années de crise s'expliquent aussi par les déséquilibres préexistants.

D'une part, entre 2000 et 2007, le déséquilibre commercial entre pays «performants» et pays «peu performants» s'était fortement accentué (les premiers se distinguant des seconds par leur taux de croissance cumulé du PIB pendant les années de crise, de 2009 à 2011). Les pays performants étaient notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la Pologne et la Fédération de Russie, tandis que les pays peu performants étaient ceux qui allaient être frappés par la crise, soit l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni et la Slovénie. En particulier, l'importance des excédents courants (3 pour cent du PIB) et des déficits (-3,2 pour cent du PIB) avait créé une relation créancier-débiteur qui s'est soldée par un risque de crédit élevé pour l'ensemble de la région. Les marchés ont donc été de moins en moins enclins à assumer le risque de crédit. Cet état de fait a entraîné: i) des risques persistants d'insolvabilité, qui ont

Tableau 1.2. Evaluation et indicateurs de la performance macroéconomique

| Indicateur | Période | Pays performants pendant la crise | Pays peu performants pendant la crise |
|---|-----------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Solde des opérations courantes (en % du PIB) | 2007 | 3,0 | -3,2 |
| Dettes publiques (en % du PIB) | 2007 | 41,4 | 57,9 |
| Dettes hypothécaires résidentielles (en % du PIB) | 2009 | 20,6 | 52,0 |
| Exportations (en % du PIB) | 2007 | 43,3 | 35,7 |
| Investissement total (en % du PIB) | 2007 | 23,1 | 23,3 |
| Productivité du travail: croissance moyenne (en %) | 2000-2007 | 4,8 | 3,5 |
| Taux de chômage: variation (en points de pourcentage) | 2007-2011 | -0,4 | 3,9 |
| Emploi manufacturier (en % de l'emploi total): variation (en points de pourcentage) | 2007-2007 | -0,9 | -2,7 |

Notes: Les pays performants (peu performants) pendant la crise sont ceux dont la croissance du PIB, entre 2009 et 2011, a été supérieure (inférieure) au 50^e centile. Les pays performants comprennent également les pays dont le taux de croissance avant la crise était de 2 pour cent ou plus et ceux dont le taux de croissance après la crise est équivalent à 2 pour cent ou est plus élevé que le taux de croissance avant la crise. Le tableau présente une analyse de 50 pays d'Europe et d'Asie centrale. Les données relatives à l'endettement hypothécaire résidentiel, exprimé en pourcentage du PIB, ne concernent que 19 pays (huit pays performants et 11 pays peu performants); il faut donc faire preuve de prudence lorsqu'on compare ces statistiques à d'autres.

Source: BIT: Estimations de l'Institut international d'études sociales fondées sur la base de données du FMI, la base de données relative aux ICMT et Laborsta (BIT).

continué de perturber les marchés financiers de la région; et ii) une dette publique excessive, qui a eu des effets négatifs sur l'économie réelle et la capacité des Etats de réagir lorsque la crise a frappé.

D'autre part, d'importants écarts de compétitivité étaient apparus pendant la période de croissance. Les pays performants et les autres avaient certes des niveaux d'investissement comparables (en pourcentage du PIB), mais accusaient des différences significatives pour ce qui est de la productivité du travail: entre 2000 et 2007, celle-ci avait enregistré une augmentation moyenne de 4,8 pour cent dans le premier groupe, contre 3,5 pour cent dans l'autre groupe. De plus, dans ce dernier groupe, la contribution du secteur manufacturier, principal moteur des exportations, à la croissance globale du PIB a fortement baissé au cours de la décennie précédant la crise. La faible compétitivité de ce secteur s'est traduite par son recul dans les économies nationales, comme l'indique le déclin rapide de la part de l'emploi manufacturier dans l'emploi total. En fait, peu avant la crise, les investisseurs se sont de plus en plus tournés vers les actifs financiers, au détriment des actifs matériels, ou ont lourdement misé sur des secteurs moins productifs tels que l'immobilier. C'est ainsi que, selon les données disponibles, la dette hypothécaire résidentielle a atteint 52 pour cent du PIB dans les pays peu performants, contre 20,6 pour cent dans les pays performants.

Ces déséquilibres montrent qu'il importe de veiller à ce que l'investissement productif aille bien à l'économie réelle et, donc, aux secteurs de biens marchands à forte valeur ajoutée. Aujourd'hui, dans plusieurs pays européens, le niveau élevé de la dette du secteur privé freine considérablement la restructuration nécessaire pour renforcer le secteur marchand et sa capacité d'exportation. De nombreux prêts aux entreprises et aux ménages sont non productifs et grèvent le bilan des établissements bancaires et

le crédit aux entreprises. Les taux d'intérêt élevés et le désendettement du secteur des entreprises ont eu de lourdes répercussions sur l'investissement privé. Il faut assurer un équilibre entre l'assainissement budgétaire et les mesures qui encouragent la croissance, les changements structurels, les investissements, le développement de l'entreprise et la création d'emplois.

1.2. Croissance durable génératrice d'emplois: complémentarité des politiques macroéconomique, sociale et de l'emploi

Dans la présente section, il sera question de la stratégie globale et des mesures à appliquer pour encourager la création d'emplois en Europe et en Asie centrale. On y fait valoir que cette stratégie doit à la fois viser à réduire les déséquilibres budgétaires et financiers et à améliorer la productivité et la compétitivité. Toutefois, des progrès durables dans ces deux domaines ne seront possibles que si cette stratégie est complétée par la mise en place ou le renforcement de politiques de l'emploi et de politiques sociales coordonnées et cohérentes.

Pour formuler et mettre en œuvre ces stratégies de croissance à forte intensité d'emplois, il est impératif d'associer activement les représentants de l'économie réelle au dialogue social sur les politiques économiques et sociales. Cette étape est essentielle pour parvenir à des accords qui permettront de procéder, promptement et de manière résolue, aux ajustements macroéconomiques *appropriés*. Le dialogue social permet d'améliorer la conception des politiques et contribue à l'efficacité de leur exécution. Il s'agit d'un outil permettant de forger un consensus et non de le forcer. L'absence de dialogue social risque de se solder par une adaptation tardive et coûteuse des politiques, qui est pourtant nécessaire pour restaurer l'équilibre macroéconomique, et par l'inefficacité de politiques par ailleurs rationnelles (voir chap. 2).

Adopter des politiques budgétaires et financières favorables à l'emploi

Pour aller de l'avant, il importe de favoriser une approche plus équilibrée en matière de croissance (qui soit tirée par les exportations plutôt que par la consommation) et d'assainissement budgétaire. Il faut aussi que le système financier soit stable et efficace. Pour mettre en œuvre des politiques budgétaires et financières favorables à l'emploi, on pourrait envisager les éléments suivants:

- *Le rôle de la politique budgétaire dans le renforcement de la demande nationale et la réduction des inégalités:* Depuis le début de la crise, les pays d'Europe et d'Asie centrale ont adopté une imposition plus dégressive. Plusieurs pays ont introduit des taux d'imposition forfaitaires pour stimuler la demande ou ont augmenté les impôts indirects, notamment la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dans l'espoir d'accroître les recettes. Cependant, les ménages à faible revenu consacrant généralement une part plus importante de leurs ressources à la consommation, ces impôts ont surtout réduit leur pouvoir d'achat et n'ont pas eu l'effet escompté: loin de favoriser la consommation, ils ont aggravé les écarts de revenus. Les gouvernements doivent réintroduire des taux d'imposition progressifs et envisager

d'instaurer des formules de crédits d'impôts remboursables pour les ménages à faible revenu. Une telle approche serait beaucoup plus efficace pour encourager la demande et la création d'emplois au niveau interne et contribuerait en outre à réduire les écarts de revenus.

- *Réorientation du rôle des exportations dans la région:* Pour diminuer la vulnérabilité de l'économie face aux chocs extérieurs, il faudrait encourager les exportations vers de nouveaux marchés hors UE qui enregistrent une forte croissance commerciale. Par exemple, la part des exportations de la Suède vers des Etats non membres de l'UE est actuellement la plus élevée (43,4 pour cent, soit 10 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de l'UE-27). La Suède a ainsi été moins touchée par la crise économique: les exportations exprimées en pourcentage du PIB y ont augmenté de 2,2 points entre 2007 et 2011 et lui ont permis de connaître la croissance économique la plus soutenue de l'UE-27 pendant cette période. De plus, les pays de la région qui exportent peu, dont plusieurs pays frappés par la crise, ou encore des pays dont l'économie repose principalement sur l'industrie extractive, comme bon nombre de pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale, doivent renforcer leur base industrielle afin d'améliorer leur compétitivité générale (voir section 1.3). Par contre, pour rééquilibrer leur croissance, les pays qui tirent leurs revenus des exportations doivent stimuler la demande interne en mettant en œuvre des politiques salariales et en favorisant l'investissement public dans les infrastructures.
- *Mise en place d'un système international de stabilité financière:* Pour empêcher que les marchés financiers soient de nouveau fragilisés par le risque de défaut de paiement des dettes souveraines, un mécanisme de stabilité comparable au Mécanisme européen de stabilité (MES) pourrait être instauré. En agissant en coordination avec les banques centrales et les institutions internationales, dont l'OIT, ce mécanisme permettrait de remédier aux difficultés rencontrées sur le plan macroéconomique, ainsi qu'en matière d'emploi et de politiques sociales, et de les affronter de manière complémentaire. Il pourrait contribuer utilement, par une assistance technique et financière, à soutenir l'élaboration d'une stratégie globale de croissance et d'emploi. L'une des tâches de ce mécanisme serait de surveiller l'évolution macroéconomique et l'état du marché du travail.

Stimuler l'investissement dans l'économie réelle

La crise financière mondiale a été provoquée par le fait qu'une part de plus en plus grande de l'investissement s'est portée sur l'immobilier et les produits financiers. Pour parvenir à une reprise génératrice d'emplois, il est important d'améliorer la compétitivité, en facilitant l'accès des entreprises, en particulier les PME, aux possibilités d'investissement et au crédit et en stimulant l'investissement public dans les infrastructures. A cet égard, il faut que les gouvernements et les partenaires sociaux collaborent efficacement, dans le cadre du dialogue social, en partageant leur savoir et en recensant les types d'investissement les plus productifs. En ce qui concerne l'investissement privé, il importe d'appuyer les investissements des entreprises durables de demain, en visant l'amélioration de la productivité et de la capacité technologique. Plusieurs actions sont possibles, notamment:

- *Incitations fiscales à l'investissement dans le secteur privé:* Pour encourager l'achat d'actifs immobilisés par des entreprises privées, c'est-à-dire l'investissement réel (usine, matériel), les gouvernements pourraient adopter des formules d'amortissement accéléré, qui permettraient de diminuer le coût d'acquisition de nouveaux actifs et de renouveler l'équipement. L'investissement peut également être encouragé par l'octroi de crédits d'impôts et d'exonérations fiscales aux entreprises qui investissent dans de nouveaux actifs immobilisés, ciblant notamment les investissements qui entraînent des économies d'énergie.
- *Investissements publics novateurs et générateurs d'emplois:* En collaboration avec les partenaires sociaux, les gouvernements peuvent stimuler l'investissement, par exemple en cofinçant l'infrastructure technologique en matière de recherche et développement, d'information et de communication, pour favoriser la croissance dans de nouveaux secteurs plus productifs. Entre 2003 et 2009, la Turquie a presque triplé ses dépenses de recherche et développement, qui sont passées de 2 milliards à 8,8 milliards de dollars E.-U.; différents secteurs ont profité de cette politique, depuis l'énergie et les ressources naturelles jusqu'à l'électronique, en passant par l'industrie pharmaceutique et le secteur agro-industriel. En outre, dans des régions où l'infrastructure technique est moins développée, l'investissement public dans les infrastructures peut encourager l'investissement privé.
- *Prêts et investissements en faveur des PME:* Toute transformation économique réussie devra nécessairement passer par des mesures de soutien à la création de PME et à leur viabilité. Celles-ci ont encore du mal à obtenir les prêts dont elles ont besoin pour investir et maintenir leurs activités, en particulier, le dysfonctionnement des marchés. Même s'ils font face à des difficultés budgétaires, les gouvernements pourraient envisager un certain nombre de mesures pour favoriser l'investissement dans les PME. Ces mesures, ainsi que d'autres questions concernant les PME, sont évoquées plus en détail dans la section 1.4.
- *Innovation et transformation structurelle et productive:* Il sera nécessaire d'élaborer une politique industrielle novatrice pour la région afin de promouvoir l'investissement dans des secteurs à forte valeur ajoutée et les technologies de pointe, ou encore dans les secteurs de l'énergie renouvelable ou les initiatives de croissance verte. La section 1.3 traite plus en détail de l'intérêt que présentent, pour des pays peu performants, le renforcement de la production et des exportations ainsi que la diversification économique axée sur les nouveaux secteurs productifs, y compris les technologies vertes.

Adopter des politiques salariales propres à doper la croissance et l'emploi tout en évitant la spirale déflationniste

Un nombre croissant d'études montrent que la modération salariale générale des dernières décennies n'a contribué ni à accroître l'investissement réel ni à stimuler la création d'emplois. Selon certains économistes, il fallait diminuer les salaires pour accroître les bénéfices, ce qui, en retour, se traduirait par davantage d'investissements et davantage d'emplois. Mais cette hypothèse ne s'est pas vérifiée. Ainsi, entre 2000 et 2007, la part du capital dans le PIB des 27 Etats membres de l'UE a augmenté de

1 point de pourcentage, passant de 19,6 pour cent à 20,6 pour cent. En revanche, la part de l'investissement en pourcentage du PIB n'a pas suivi le même rythme que celle des bénéfices et a diminué de 0,3 point de pourcentage au cours de la même période. Même en Allemagne, où la part des salaires en pourcentage du PIB a chuté de plus de 5 points de pourcentage entre 2000 et 2007, la part de l'investissement en pourcentage du PIB a reculé de 1 point de pourcentage.

De surcroît, même si des salaires plus bas peuvent stimuler la demande de main-d'œuvre au niveau de l'entreprise individuelle, une baisse généralisée des salaires a des conséquences négatives sur la demande globale des ménages, ce qui entraîne une diminution de la production totale et de l'emploi. Au contraire, les politiques qui favorisent la hausse des salaires peuvent encourager la consommation intérieure. Il importe que de telles politiques soient élaborées dans le cadre du dialogue social et, par ailleurs, mises en œuvre conjointement par les gouvernements et les partenaires sociaux en tenant compte des éléments suivants:

- *Eviter le piège de la déflation salariale:* Les pays qui s'efforcent de demeurer compétitifs devraient éviter le piège de la modération salariale. En effet, la baisse ou la stagnation des salaires a contribué à la croissance des dépenses fondées sur l'endettement; elle peut donc se révéler contre-productive dans les périodes où la demande globale est faible. Ainsi, au Royaume-Uni, les salaires réels ont diminué de 0,5 pour cent par an entre 2007 et 2011, tandis que la part de l'investissement en pourcentage du PIB a diminué de 3,5 points de pourcentage. De plus, plutôt que de stimuler les exportations et la compétitivité à l'échelle internationale, la baisse des salaires réels s'est soldée par une aggravation du déficit de la balance des comptes courants. La baisse de la consommation privée qui a fait suite à la baisse des salaires, sans aucune amélioration des autres composantes de la demande globale, s'est traduite, au Royaume-Uni, par une forte hausse de la dette publique et privée, exprimée en pourcentage du PIB (de 38 et de 3,5 points de pourcentage, respectivement, entre 2007 et 2011).
- *Lier la croissance des salaires à celle de la productivité:* Dans les pays où croissance tirée par les exportations et modération des salaires sont allées de pair, les négociations salariales devraient permettre de rétablir le lien entre les salaires et la croissance de la productivité. En Allemagne, par exemple, dans certains secteurs, les partenaires sociaux ont commencé à accorder des augmentations de salaire proportionnelles à l'augmentation de la productivité et aux résultats. Les politiques qui appuient ce genre de négociation peuvent faciliter un rééquilibrage de la croissance et stimuler la demande intérieure dans les pays dont la balance courante est excédentaire. Ces questions seront analysées au chapitre 2.
- *Mesures de soutien du revenu:* L'aide au revenu, qui passe par des mesures de protection sociale, notamment les indemnités de chômage, peut jouer un rôle important de stabilisateur économique et de l'emploi dans un contexte de chômage persistant. Le maintien et le renforcement de telles mesures allègent les difficultés des plus démunis et peuvent avoir des retombées positives sur la croissance économique et l'emploi. En effet, les transferts sociaux peuvent renforcer, à long terme, les incitations au travail, en soutenant les ménages jusqu'à ce que le marché du travail se redresse. La question est examinée au chapitre 3. Dans ce contexte, le salaire minimum peut constituer un seuil d'ajustement des salaires et amortir la déflation salariale. Ces questions seront traitées au chapitre 2.

Stimuler la création d'emplois par des politiques pertinentes

L'idée que la croissance économique débouche automatiquement sur l'emploi est progressivement battue en brèche. Non seulement elle s'est révélée inexacte (plusieurs pays connaissant une croissance sans emploi), mais, au cours de la crise actuelle, l'expérience des pays a montré que certaines politiques de l'emploi et politiques sociales (notamment les mesures centrées sur l'emploi et un dialogue social efficace) peuvent influencer positivement sur l'évolution du marché du travail. Tout en favorisant la demande globale, ces politiques peuvent également concourir à la réalisation d'autres objectifs macroéconomiques, notamment des objectifs de croissance et des objectifs budgétaires. A mesure que les pays d'Europe et d'Asie centrale se tourneront vers de nouveaux secteurs dynamiques et qu'ils amélioreront leur productivité et leur compétitivité générales, il faudra faire en sorte que des politiques complémentaires soient mises en place pour promouvoir une croissance génératrice d'emplois.

- *Réglementation appropriée du marché du travail et négociation collective* (voir chap. 2 et 4 pour un examen plus détaillé).
- *Mesures efficaces axées sur l'emploi*: Il faudrait envisager de favoriser et de renforcer les mesures visant à créer de l'emploi qui se sont avérées efficaces pendant la crise. Cet aspect est particulièrement important car l'on continue de prévoir une croissance faible. Parmi les mesures en faveur de l'emploi qui n'ont pas seulement pour effet de protéger et de stimuler l'emploi, mais aussi de contribuer à la reprise, on retiendra: i) les dispositifs de réduction du temps de travail; ii) le soutien direct aux secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre; iii) la formation pour enrayer l'érosion des compétences et faire face à l'évolution de la demande de qualifications. Ce dernier point revêt une importance particulière car, à moyen terme, pour que les travailleurs et les employeurs puissent tirer parti des nouvelles possibilités offertes par l'évolution macroéconomique, industrielle et technologique, il faudra résolument s'employer à encourager la formation et l'acquisition de compétences. Les politiques sociales et de l'emploi occasionnent certes des dépenses à court terme, mais celles-ci peuvent être compensées, à moyen et à long terme, par une productivité et une croissance accrues. Cette question sera traitée plus en détail au chapitre 3.
- *Prestation efficace et ciblée de services*: Les moyens d'action gagnent en efficacité lorsqu'ils ciblent un désavantage bien précis, par exemple le manque de qualification de certains demandeurs d'emploi ou l'absence d'expérience professionnelle des jeunes. De plus, pour atteindre leurs objectifs, les mesures pour la formation et les programmes actifs du marché du travail doivent être dispensés par un service public de l'emploi (SPE) doté des ressources nécessaires (voir chap. 3).
- *Concilier contraintes budgétaires et politiques d'emploi efficaces*: L'introduction de certaines des mesures envisagées entraînera des dépenses pour lesquelles il sera nécessaire de prévoir une marge de manœuvre budgétaire. La question se pose alors de savoir comment obtenir cette marge de manœuvre compte tenu des contraintes actuelles. Comme il est souligné dans la section 1.1, lorsque l'on a fait prévaloir l'austérité en tant qu'objectif à court terme, les conséquences sur l'emploi et la croissance ont été négatives. Parallèlement, la dette et le déficit public se sont rapidement accrus. Or l'emploi et les objectifs budgétaires ne doivent pas être

considérés comme des objectifs antagoniques. Il est en effet possible de concilier objectifs budgétaires et politiques de réduction du chômage et de création d'emplois. Les mesures suivantes pourraient être envisagées:

- *Élargir l'assiette fiscale*: Les gouvernements pourraient envisager une approche plus globale visant à augmenter les recettes en élargissant l'assiette fiscale par diverses mesures: i) améliorer de manière générale le recouvrement de l'impôt ainsi que le respect des obligations fiscales et réduire l'évasion fiscale; ii) introduire une taxe sur les transactions financières, mesure qui contribuerait également à réduire la spéculation à court terme; iii) imposer de nouvelles taxes environnementales sur la production des biens énergivores; et iv) instituer un impôt foncier. La coordination régionale (et globale) est essentielle à la bonne mise en place de taxes sur les transactions financières et de taxes environnementales. De plus, les recettes tirées de ces initiatives pourraient être réaffectées aux mesures en faveur de l'emploi et aux mesures sociales.
- *Revoir le contenu de l'austérité et appuyer des programmes pour l'emploi*: Les plans d'assainissement budgétaire ont principalement porté sur la réduction des dépenses allouées aux programmes d'emploi et aux programmes sociaux. Pourtant, l'augmentation des dépenses liées aux politiques actives du marché du travail, notamment les programmes de formation, peut avoir un effet positif sur la création d'emplois et la demande globale. Certains de ces programmes sont peu onéreux et ont d'autres résultats positifs à moyen terme, tels que les gains de productivité ou la réduction de l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences.
- *Revoir le rythme d'assainissement des finances publiques*: Soucieux de réduire le déficit des finances publiques, de nombreux pays ont pris à la hâte des mesures qui n'ont guère amélioré les finances publiques ou les perspectives économiques. Dans le cadre d'une stratégie génératrice d'emplois, le rythme de l'assainissement budgétaire serait plus lent et intégrerait l'impératif de l'équilibre entre, d'une part, les objectifs budgétaires et, d'autre part, les mesures en faveur de l'emploi et les mesures sociales. Investir dans les politiques en faveur de l'emploi et les politiques sociales suppose des dépenses à court terme, mais, à moyen terme, le niveau de la dette diminue grâce à la réduction des dépenses afférentes aux politiques passives du marché du travail et à une amélioration des recettes fiscales.

Nécessité de coordonner et d'harmoniser les politiques, en particulier dans la zone euro

Le défaut de l'approche suivie aujourd'hui pour faire face à la crise est qu'elle ne se soucie guère d'assurer la cohérence entre, d'une part, les politiques macroéconomiques et, d'autre part, les politiques sociales et de l'emploi, dans le respect du droit et des normes internationales du travail. Les politiques doivent être coordonnées pour être plus efficaces (voir également chap. 4).

1.3. Politiques de transformation structurelle et productive: promouvoir la croissance, la productivité et l'emploi

Les politiques industrielles peuvent jouer un rôle de premier plan pour ce qui est de soutenir la productivité, rattraper le retard technologique, notamment en ce qui concerne le passage aux technologies vertes, favoriser le redressement économique et relancer la croissance. Elles sont également de nature à favoriser un développement régional équilibré. C'est la raison pour laquelle la stratégie de croissance de l'UE, Europe 2020, voit dans «une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation» une initiative phare.

Les politiques industrielles visent à: i) améliorer la productivité, la compétitivité et l'emploi dans les secteurs où le pays a déjà des avantages traditionnels et comparatifs; ii) favoriser la diversification en faveur de nouvelles technologies à forte valeur ajoutée; iii) faciliter le passage à une économie verte; et iv) développer les compétences et les qualifications techniques de la main-d'œuvre ainsi que les pratiques de gestion et d'organisation des entreprises, favorisant ainsi la productivité et les changements structurels.

Le dialogue social, les partenariats et la collaboration stratégique entre employeurs, travailleurs et gouvernements sont indispensables pour concevoir les politiques et les processus d'apprentissage et de transformation les plus efficaces. La coopération, la confiance et l'engagement de l'ensemble de l'économie et de la société doivent prévaloir lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques industrielles, d'identifier les secteurs ayant un potentiel de croissance et les modèles de diversification, de recenser les obstacles aux changements structurels et les mesures permettant de les surmonter ainsi que d'assurer la coordination des activités économiques, de formation et de recherche et développement dans des processus de transformation et d'apprentissage aussi complexes.

Renforcer la productivité des industries traditionnelles

La productivité des activités économiques existantes peut être améliorée grâce à des politiques et des institutions qui stimulent l'innovation technologique et à l'adoption de nouveaux procédés favorisée par l'investissement dans la recherche et le développement, le transfert de technologies de pointe et une collaboration étroite entre les instituts de recherche et les entreprises afin que les technologies puissent être adaptées aux conditions de production locales. Il importe tout autant de favoriser l'amélioration des compétences en investissant dans l'éducation et la formation professionnelle grâce auxquelles les nouvelles technologies et méthodes de travail sont plus facilement assimilées. Parmi les autres mesures à prendre sur le plan de l'offre, on citera celles qui sont axées sur le renforcement de la compétitivité des entreprises et des industries par la mise en place d'un environnement propice et la valorisation des grappes d'entreprises et des chaînes de valeur.

Les politiques relatives à l'offre doivent être accompagnées de mesures soutenant la demande de produits nationaux. De plus, des mesures bien conçues de promotion du commerce et des exportations favorisent l'accès des entreprises aux marchés internationaux et permettent au pays de tirer parti de leurs avantages comparatifs et de réaliser des économies d'échelle. Ce point est particulièrement important pour les petits pays au marché intérieur exigu.

Diversification: nouveaux produits et produits à forte valeur ajoutée

Dans de nombreux pays européens, les politiques industrielles ont beaucoup contribué à la productivité et aux changements structurels, ce qui leur a permis d'accéder à un niveau de revenu supérieur, comme cela a été le cas de l'Espagne (1973-1996), de la Finlande (1972-1988), de l'Irlande (1987-1995) et, plus récemment, de la Slovaquie, de la Slovénie et de la République tchèque (Foxley et Sossdorf, 2011)³.

Le secteur manufacturier joue un rôle primordial dans l'amélioration des niveaux technologiques et de la compétitivité de l'économie. L'expérience de pays qui ont réussi leur phase de rattrapage (Chine, République de Corée, Finlande ou Irlande) ainsi que les diverses études transnationales montrent que le développement du secteur manufacturier et son expansion dans des segments de haute technologie se traduisent par une croissance soutenue; cela s'explique par son fort potentiel eu égard à la rentabilité des investissements et aux possibilités de diversification découlant des liens qui existent entre les entreprises manufacturières et celles des autres secteurs. Au cours des dix dernières années, un certain nombre de pays d'Europe du Sud et du Sud-Est ont favorisé les services au détriment du secteur manufacturier, ce qui a fragilisé le socle de leurs exportations. Ils devront adopter des politiques propres à encourager une production plus diversifiée, notamment dans les secteurs marchands, et mettre au point des technologies qui permettent une production plus élaborée. L'économie de bon nombre de pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale repose en grande partie sur l'industrie extractive, laquelle n'a pratiquement aucun lien avec les autres secteurs de l'économie. Dans leur cas, l'élaboration de politiques devrait principalement porter sur l'investissement des recettes d'exportation dans des secteurs à forte valeur ajoutée et à fort potentiel d'emploi.

Les services marchands – services aux entreprises, finance et tourisme – peuvent également jouer un rôle important lorsqu'ils viennent soutenir une diversification, privilégiant des activités à forte valeur ajoutée du secteur manufacturier. Il faudrait, par exemple, que le secteur du tourisme établisse des liens solides avec l'économie nationale en créant une demande de produits locaux. Selon une étude récente, la multiplication des liens entre l'industrie et les services à forte intensité de connaissances contribue à améliorer la base d'exportations des pays fortement industrialisés (Hamm, 2012, pp. 632-639).

Pour promouvoir le changement structurel et la diversification vers des produits à forte valeur ajoutée, les gouvernements peuvent encourager les investisseurs locaux et étrangers à se tourner vers de nouveaux produits ou secteurs qui pourraient s'avérer profitables, compte tenu de la structure locale des coûts, en instaurant des politiques qui protègent le retour sur investissement et en veillant à ce que les profits ne soient pas rapidement érodés par des entreprises qui imitent les produits en question. Les gouvernements peuvent accorder des subventions et des allègements fiscaux temporaires, mettre à disposition une main-d'œuvre qualifiée ainsi qu'une infrastructure adaptée. Parcs industriels, pépinières d'entreprises et zones franches sont des initiatives précieuses, en particulier lorsque l'infrastructure laisse à désirer. Les politiques qui

³ Les dates entre parenthèses se rapportent aux périodes de taux de croissance élevé et de passage d'un niveau de revenu moyen à supérieur.

stimulent l'accès aux marchés sont très utiles aussi. Par exemple, les marchés publics peuvent créer une demande intérieure pour certains produits, tandis que la promotion des exportations, les accords commerciaux et l'aide aux entreprises visent à faciliter la participation aux chaînes de valeur mondiales et l'accès aux marchés étrangers.

Soutenir le développement des éco-industries et des emplois verts

Une des priorités de toute politique de transformation structurelle doit être le soutien et le développement des éco-industries⁴. En comparaison avec de nombreux secteurs traditionnels, le bilan de la création d'emplois dans les éco-industries a été positif tout au long de la récession. Le secteur de l'énergie renouvelable compte déjà 1,12 million d'emplois; d'ici à 2020, 5 millions d'emplois supplémentaires devraient être créés, à l'échelle de l'UE, dans ce secteur ainsi que dans celui du rendement énergétique (CE, 2012a). En France, le secteur de l'énergie renouvelable et de la construction écologique montre bien le potentiel de création d'emplois verts et explique pourquoi le pays a bien résisté à la crise. Dans le secteur de la rénovation, suite à l'adoption de normes d'efficacité énergétique plus élevées, le nombre d'emplois a doublé, passant de 90 000 emplois en 2006 à 180 000 emplois en 2012; dans le secteur des énergies renouvelables, il est passé de 30 000 à 70 000. En Allemagne, la croissance de l'emploi dans ce secteur a été encore plus importante grâce au programme de rénovation de l'habitat, fruit d'une collaboration entre les syndicats, les employeurs et le gouvernement. Environ 300 000 emplois sont ainsi assurés chaque année, par la création de nouveaux postes ou le maintien de postes existants. Le programme s'est traduit par une réduction de 3,7 millions de tonnes d'émissions de carbone entre 2005 et 2010 (BMVBS, 2012). En Hongrie, on estime qu'un taux de rénovation immobilière de 5,7 pour cent devrait générer 184 000 nouveaux emplois d'ici à 2015 (Ürge-Vorsatz et coll., 2010).

Le secteur de la rénovation pourrait aussi avoir des résultats avantageux pour l'emploi et pour l'environnement, notamment dans les pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale, où le parc immobilier vieillissant offre un énorme potentiel sur le plan de l'efficacité énergétique et de la création d'emplois ainsi qu'un bon retour sur investissement.

D'autres secteurs ont un potentiel aussi fabuleux. Dans les pays de l'UE, les secteurs de la conservation de la biodiversité et de la gestion et la restauration de l'environnement naturel emploient 14,6 millions de personnes (FEEM, GHK et IEEP, 2011). La gestion et le recyclage des déchets sont d'autres secteurs prometteurs. En portant à 70 pour cent le taux de recyclage des matériaux clés dans les pays de l'UE, on pourrait créer 560 000 nouveaux emplois d'ici à 2025 (Friends of the Earth, 2010). Dans les pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale, où le taux de recyclage n'est que de 5 pour cent, on pourrait stimuler sensiblement l'activité économique en réintégrant dans le cycle de production des ressources précieuses qui sont mises au

⁴ Les éco-industries (biens et services environnementaux) se définissent comme les activités qui produisent des biens et des services servant à mesurer, prévenir, limiter, réduire au minimum ou corriger les atteintes à l'environnement, telles que la pollution de l'eau, de l'air et du sol, ainsi que les problèmes liés aux déchets, au bruit et aux écosystèmes (OCDE, 1999; EUROSTAT).

rebut. La Serbie a déjà créé 7 000 emplois verts dans le secteur du recyclage et prévoit la création de 3 000 emplois supplémentaires à la suite d'une nouvelle loi environnementale adoptée en 2009. La formalisation de l'industrie informelle, où prédominent les travailleurs pauvres et les Roms, est l'un des objectifs de cette initiative. Le premier syndicat de l'industrie du recyclage, qui compte 6 000 membres, a été créé pour améliorer les conditions de travail et les droits des travailleurs⁵.

Dans les pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale, le secteur de l'agriculture et de la foresterie demeure important et continue de fournir 25 millions d'emplois fortement tributaires de l'état de l'environnement⁶. En 2005, la République de Moldova a adopté un cadre réglementaire pour l'agriculture biologique grâce auquel 11 pour cent des produits agricoles exportés sont issus de l'agriculture biologique. La production biologique ayant un fort coefficient de main-d'œuvre et le prix des produits biologiques étant plus élevé sur les marchés européens, les effets de ce cadre sur l'économie et l'emploi sont considérés comme positifs.

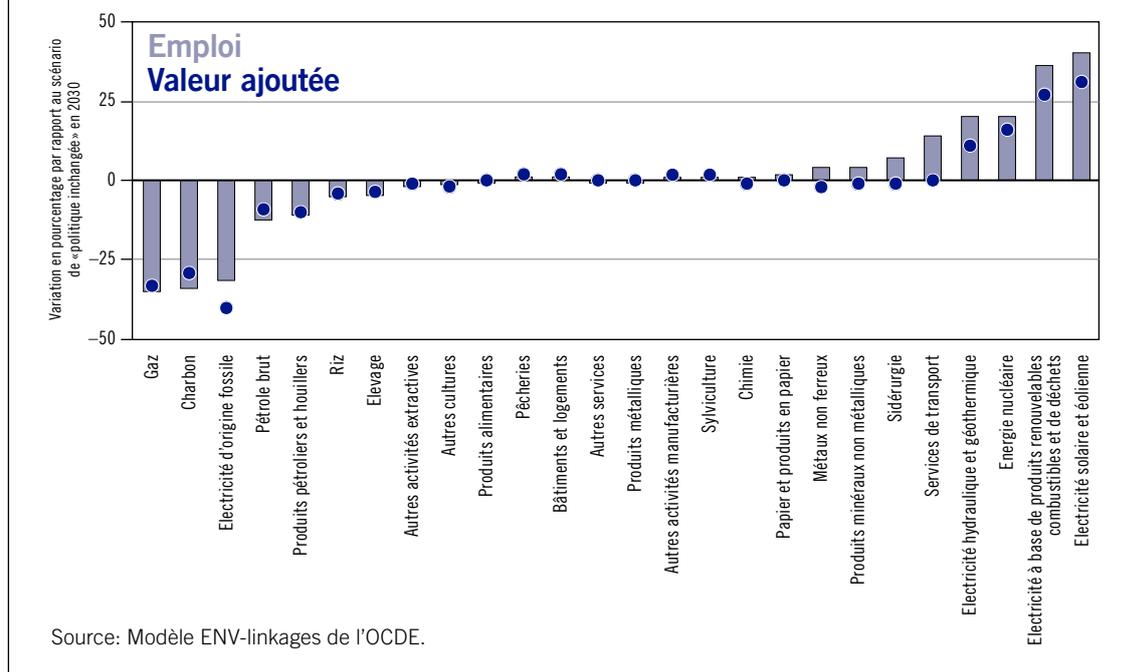
Néanmoins, le potentiel global de création d'emplois dans les industries vertes émergentes est freiné par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée qu'exigent les nouveaux emplois «cols verts» (voir chap. 3). Ce potentiel doit être analysé dans le contexte des secteurs industriels en déclin, souvent concentrés dans certaines régions. L'économie de nombreux pays de l'Europe des 10, ainsi que d'Europe de l'Est et du Sud-Est et d'Asie centrale, est tributaire d'industries extractives, qui sont très polluantes et qui, dans le cadre d'un changement structurel en faveur d'une économie plus verte, perdront forcément des emplois. Le nombre d'emplois dans le secteur minier continue à diminuer; en 2008, il était de 200 000 au Kazakhstan, de 248 000 en Pologne, de 1,4 million dans la Fédération de Russie, de 56 000 en République tchèque et de 618 000 en Ukraine. Le cadre d'action du BIT pour une «transition juste», qui associe, d'une part, formations et développement des compétences en vue de nouveaux métiers et, d'autre part, politiques actives du marché du travail et mesures de protection sociale en faveur des travailleurs et des entreprises affectés – dispositifs élaborés dans le cadre du dialogue social – permet d'amortir, et c'est bien nécessaire, les conséquences sociales de la restructuration des industries polluantes (BIT, 2011a). Par exemple, en Pologne, les programmes sociaux mis en œuvre entre 1998 et 2002 ont permis de venir en aide à 33 000 des 53 000 travailleurs de l'industrie minière qui avaient perdu leur emploi (Suwala, 2010; CNUCED, 2012).

Selon une analyse de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les dix industries les plus polluantes, qui sont responsables de 90 pour cent de la totalité des émissions de CO₂, n'assurent que 14 pour cent des emplois dans l'UE; on voit donc que le coût de la transition du marché du travail vers une économie à faible émission de carbone est relativement peu élevé si on le compare à celui des changements structurels consécutifs à la révolution des technologies de l'information et des communications et des marchés mondiaux. Selon les estimations, dans les pays de l'UE, la réallocation d'emplois, à travers tous les secteurs, consécutive à une réduction de 30 pour cent des émissions de carbone ne devrait concerner que moins de 1 pour cent de la totalité des emplois d'ici à 2030 (figure 1.3) (OCDE, 2011).

⁵ Données fournies par le Bureau de l'OIT à Belgrade.

⁶ Statistiques de la Commission économique pour l'Europe (CEE-ONU).

Figure 1.3. Simulation de l'évolution de la composition sectorielle de l'emploi induite par une politique ambitieuse d'atténuation du changement climatique (variation en pourcentage par rapport au scénario de «politique inchangée» en 2030)



Acquisition de connaissances, de compétences et de savoir-faire techniques

La transformation de la production passe nécessairement par la promotion de l'acquisition, par les travailleurs, de connaissances et de compétences techniques et, par les entreprises, de bonnes pratiques de gestion et d'organisation. Les gouvernements peuvent élaborer des stratégies d'apprentissage globales afin d'établir une structure des qualifications permettant une diversification axée sur des produits à forte valeur ajoutée tout en favorisant l'accès large et équitable à un enseignement de qualité. Les études montrent que, dans les pays qui se sont dotés d'un secteur manufacturier à moyenne et haute technologie, le nombre de travailleurs qui ont terminé des études secondaires a systématiquement augmenté, tandis que la part de ceux qui ont poursuivi leurs études au-delà du secondaire s'est progressivement accrue. De telles structures permettent de former des travailleurs à de nouveaux métiers très en demande dans le secteur manufacturier à moyenne et haute technologie: opérateurs de machine qualifiés, spécialistes des technologies de l'information, techniciens et commis. L'Allemagne, la Slovénie et la République tchèque comptent parmi ces pays, alors que, par exemple, la Pologne ou le Royaume-Uni, pays dépourvus d'une main-d'œuvre ouvrière de niveau scolaire secondaire, n'ont plus guère que des «poches» d'industries de pointe⁷.

Les industries sont également des lieux importants d'apprentissage. Les politiques industrielles devraient soutenir par des actions concrètes le développement d'industries à haute valeur ajoutée afin de donner aux travailleurs l'occasion d'acquérir des

⁷ Pour une analyse plus détaillée, voir Nübler (à paraître).

compétences plus complexes et aux entreprises celle d'intégrer des modèles technologiques, organisationnels et d'apprentissage avancés. Des structures de qualifications valorisées et des modalités d'organisation et de gestion performantes au niveau de l'entreprise contribuent à accélérer la transformation de la production.

Des politiques de soutien au commerce, à l'investissement et à la technologie, qui encouragent et protègent les industries naissantes, peuvent appuyer concrètement le développement des industries à haute valeur ajoutée (Reinert, 2009). A cet égard, on pourrait envisager de remettre temporairement en place des droits de douane afin d'offrir une protection strictement limitée dans le temps. Lorsque des pays libéralisent leurs marchés, la séquence et le calendrier de la libéralisation du commerce sont en effet de première importance car les capacités d'apprentissage sont limitées et certaines industries peuvent disparaître avant même de devenir compétitives. Des études montrent que, dans les pays qui ont libéralisé très rapidement leur structure tarifaire et ont fixé les droits de douane à des niveaux très bas, les performances en matière d'exportation et de croissance ont été mauvaises (Nübler, 2003).

Dans les entreprises nationales, l'apprentissage est également soutenu et accéléré par des institutions qui favorisent l'interaction et la collaboration avec les entreprises étrangères. Les chaînes de valeur, les réseaux et les regroupements de production ainsi que l'investissement direct étranger peuvent constituer des sources précieuses de savoir et d'apprentissage à la faveur de coentreprises lorsque les entreprises locales observent et imitent les procédures performantes et le savoir-faire des entreprises étrangères et bénéficient du soutien de ces dernières en matière de formation et de technologie.

Les systèmes d'apprentissage d'excellence, comme il en existe en Allemagne, en Autriche, au Danemark et en Suisse, non seulement forment une main-d'œuvre de qualité, mais aussi établissent des règles en matière de formation et de perfectionnement sur le lieu de travail. En favorisant la formation à un large éventail de métiers et en privilégiant l'acquisition de compétences larges plutôt que pointues, ces pays se sont dotés d'une structure de qualifications professionnelles très variées qui leur permet d'adapter les nouvelles technologies et de se diversifier dans les nouvelles activités économiques. D'autres pays auraient tout avantage à utiliser cette approche.

1.4. Favoriser la pérennité des entreprises et leur capacité de créer des emplois

Principaux obstacles rencontrés par les entreprises dans la région

Les entreprises européennes, particulièrement dans la zone euro, font face à un ralentissement de la demande et à des perspectives de croissance économique incertaines. Depuis le début de la crise, le comportement des entreprises, grandes ou petites, a changé, eu égard à l'investissement. Face aux contraintes financières, elles ont eu tendance à constituer des réserves de liquidités afin d'assurer leur survie à long terme dans un climat de grande incertitude et de réduire parallèlement les investissements (tableau 1.3). Ce problème s'est particulièrement fait sentir dans les pays de la zone euro où petites et grandes entreprises ont moins investi, la tendance à la baisse étant toutefois plus prononcée dans les plus grandes (BIT, 2012d). Les entreprises multinationales (EMN) ont ainsi des excédents de trésorerie record, qui sont estimés, à

Tableau 1.3. Investissement en pourcentage des liquidités des sociétés cotées

| | 2003-2007 | | 2011 | | Variation | |
|-------------------------|-----------|---------|---------|---------|-----------|---------|
| | Petites | Grandes | Petites | Grandes | Petites | Grandes |
| Europe et Asie centrale | 41,7 | 111,4 | 39,6 | 110,4 | -2,1 | -1,0 |
| Zone euro | 42,2 | 111,7 | 38,3 | 85,8 | -3,9 | -25,9 |
| Hors zone euro | 41,5 | 111,7 | 40,6 | 158,5 | -0,9 | 46,8 |
| Etats-Unis | 24,5 | 71,1 | 22,7 | 50,3 | -1,8 | -20,7 |

Notes: Les petites (grandes) entreprises sont celles dont les actifs se situent au-dessous (au-dessus) de la médiane du total des actifs d'Europe et d'Asie centrale et des Etats-Unis (< 130 millions d'euros). Nombre de sociétés: Europe et Asie centrale: 672; zone euro: 253; Etats-Unis: 189.

Source: BIT; Institut international d'études sociales, estimations fondées sur la base de données FactSet.

l'échelle mondiale, à plus de 5 000 milliards de dollars E.-U. De nombreuses EMN sont établies dans les pays d'Europe et d'Asie centrale (CNUCED, 2012).

Dans les pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale, les villes et les régions qualifiées de mono-industrielles sont celles dont l'économie et l'emploi sont lourdement tributaires d'une seule entreprise ou d'un seul secteur, qui est déficitaire. De tels centres économiques ont été créés à l'époque où le système de planification centrale permettait d'optimiser en créant de grandes entreprises qui dégageaient des économies d'échelle. Par contre, lorsque l'entreprise ou le secteur s'effondre, les conséquences au niveau local sont plus dévastatrices. Dans un contexte mono-industriel, le dialogue social est particulièrement utile si l'on veut privilégier la planification aux niveaux local et régional et mettre en œuvre des stratégies de restructuration. A titre d'exemple, on citera le cas de la France, où 400 contrats de relance ont été conclus entre des régions et des sociétés en voie de restructuration, et celui de la Pologne, où des zones économiques spéciales ont été créées. La Bulgarie, la Hongrie, la Lituanie, le Portugal, la Roumanie et la République tchèque ont lancé des initiatives de planification régionale. La Lituanie a utilisé des ressources provenant du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour venir en aide à plus de 1 000 travailleurs, licenciés par Alytaus Tekstile, dans une ville mono-industrielle (CE, 2010a).

Pour une reprise économique génératrice d'emplois, il faut trouver les moyens de favoriser la pérennité des entreprises et leur capacité de créer des emplois.

Petites et moyennes entreprises

Ce sont les petites et moyennes entreprises qui génèrent le plus grand nombre d'emplois. Dans les pays de l'UE, entre 2002 et 2010, les PME ont été à l'origine de près de 85 pour cent de la croissance nette de l'emploi. Elles enregistrent un taux annuel de croissance de l'emploi beaucoup plus élevé (1 pour cent) que les grandes entreprises (0,5 pour cent). Il ressort d'une étude qu'en 2010 le secteur non financier de l'UE comptait plus de 20,8 millions d'entreprises, soit plus de 98 pour cent du nombre total des entreprises; 92,2 pour cent d'entre elles étaient des PME, représentant 67 pour cent de l'emploi total (ECORYS, 2012). Un rapport de la Banque mondiale montre que la contribution à l'emploi du secteur des PME dans les pays européens qui ne font pas partie de l'UE n'est pas très différente, allant de 90 pour cent en Albanie et au

Monténégro à 60 pour cent en Bosnie-Herzégovine et en Croatie (Ayyagari, Demirguc-Kunt et Maksimovic, 2011).

La crise économique a frappé de plein fouet les petites et moyennes entreprises: le nombre d'emplois dans le secteur des PME a baissé en moyenne de 2,4 pour cent par an, contre 1 pour cent pour les grandes entreprises. Non seulement la moindre disponibilité des prêts bancaires, l'aggravation des découverts bancaires et la détérioration du crédit commercial, particulièrement dans les pays d'Europe du Sud, limitent les possibilités de croissance et de création d'emplois des PME, mais elles vont jusqu'à mettre en péril leur existence même (BCE, 2012). Il est clair qu'il faut absolument trouver les moyens de rétablir le flux de crédit en direction des PME puisqu'une grande partie de l'emploi dans la zone euro dépend d'elles. On pourrait y parvenir en créant des institutions de crédit adaptées aux besoins des petites entreprises ou en renforçant les institutions existantes (BIT, 2012c).

Nombreuses sont les PME qui peinent à accroître leur productivité et leur compétitivité tout en améliorant les conditions de travail et en offrant des emplois plus durables. Souvent, elles estiment qu'il serait trop coûteux pour elles d'investir dans l'amélioration des conditions de travail, de mieux respecter le droit du travail et de payer des impôts, raison pour laquelle l'emploi informel est monnaie courante dans les petites et les microentreprises, en particulier dans les pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale mais aussi dans les pays de l'Europe du Sud. Pourtant, assurer des conditions de travail décentes peut être un bon investissement qui favorise la productivité et la compétitivité, surtout si des politiques bien conçues et se renforçant mutuellement sont mises en œuvre pour améliorer les conditions de travail, les possibilités de perfectionnement professionnel et les pratiques de négociation collective.

Coopératives et économie sociale

L'histoire des coopératives dans la région est déjà longue. La crise économique et de l'emploi, les inégalités croissantes et le déclin des services publics ont ravivé l'intérêt pour les coopératives et pour l'économie sociale en général. L'expression «économie sociale» désigne des entreprises et organisations – en particulier les coopératives, les mutuelles, les associations, les fondations et les entreprises sociales – qui ont pour spécificité de produire des biens, des services et des connaissances tout en poursuivant des objectifs à la fois économiques et sociaux et de promotion de la solidarité⁸. Dans l'UE, l'économie sociale revendique 10 pour cent des entreprises et 6 pour cent de l'emploi total (CE, 2012g). A elles seules, les coopératives représentent 2,4 pour cent de l'emploi et sont particulièrement actives dans l'agriculture et la foresterie, la banque, le commerce de détail, la santé, les technologies de l'information et l'artisanat.

En Europe, les coopératives résistent mieux aux crises que d'autres types d'entreprises: les coopératives financières restent financièrement saines; les coopératives de consommateurs affichent des chiffres d'affaires en hausse et les coopératives de travailleurs voient leurs effectifs augmenter (Roelants et coll., 2012). Dans beaucoup de pays de l'UE – Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Portugal, Royaume-Uni et Suède notamment –, les régions soutiennent activement les entreprises d'économie

⁸ Cette définition a été adoptée par la conférence régionale organisée par l'OIT à Johannesburg, Afrique du Sud, du 19 au 21 octobre 2009: «L'économie sociale – La riposte de l'Afrique à la crise mondiale».

sociale, une approche facilitée par les fonds européens de développement régional et de cohésion sociale. Bien ancrées dans le territoire, stables et difficiles à délocaliser, ces entreprises permettent de réinsérer les groupes vulnérables dans la société et sur le marché du travail. Elles peuvent aussi offrir des possibilités d'emploi novatrices et des services aux particuliers et aux collectivités et, de ce fait, contribuer à la création d'emplois et à la cohésion sociale. Pour cette raison, un nombre croissant de gouvernements, dans l'UE et, de plus en plus souvent, en dehors de l'UE, revoient leur législation en la matière et adoptent des programmes destinés à favoriser le développement des coopératives et des autres entreprises d'économie sociale.

Entreprises multinationales

Quant aux entreprises multinationales, leur impact sur le développement a souvent été limité par l'incapacité des opérateurs nationaux d'instaurer avec les multinationales étrangères des liens propres à améliorer la compétitivité intérieure soit parce qu'ils n'ont pas la capacité d'absorption nécessaire, soit parce qu'ils interviennent surtout dans des secteurs différents. Etablir des liens entre les entreprises locales et les filiales de multinationales ne va pas de soi et c'est encore plus difficile lorsqu'il s'agit d'activités à haute valeur ajoutée, notamment de recherche et développement (Narula et Guimón, 2010). Comme on l'a dit plus haut, les politiques doivent être conçues de manière à favoriser les relations entre entreprises locales et filiales d'EMN afin de mettre à profit les possibilités de transfert de connaissances et d'innovations pour améliorer la productivité et ainsi favoriser une croissance génératrice d'emplois. Les gouvernements et les autres intervenants doivent trouver les moyens d'encourager les entreprises qui disposent de liquidités importantes à investir dans des activités productives.

1.5. Considérations politiques et voie à suivre

Il est urgent de s'attaquer au problème de la détérioration de l'emploi en Europe et en Asie centrale. A cet effet, il faut adopter une stratégie apte à remédier aux déséquilibres structurels existant entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci, qui ont conduit à la crise économique, et à favoriser une reprise génératrice d'emplois. Une telle stratégie de croissance associerait des politiques macroéconomiques bien coordonnées et équilibrées, des politiques industrielles et des politiques d'entreprise ainsi que des politiques sociales et de l'emploi, notamment en vue de promouvoir l'acquisition de compétences et la productivité de la main-d'œuvre. Le dialogue social joue un rôle important s'agissant de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques adéquates.

Les propositions faites dans le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT (2009) ont depuis été approfondies à plusieurs reprises lors des débats de la Conférence internationale du Travail (CIT) et du Conseil d'administration du BIT. Différentes stratégies sont proposées dans les autres chapitres du présent rapport pour régler divers aspects de la crise, et certaines considérations préliminaires sont exposées ci-dessous.

Politique macroéconomique: Tous les **pays d'Europe et d'Asie centrale** pourraient envisager d'ajuster leurs politiques fiscales et salariales afin de soutenir la croissance salariale et la consommation nationale. Ils devraient par ailleurs stimuler

l'investissement, tant public que privé, dans l'économie réelle, ce qui renforcerait la capacité des entreprises en matière d'innovation, de productivité et de création d'emplois et relancerait les exportations et leur diversification en dehors de l'UE. La demande de main-d'œuvre serait ainsi améliorée et soutenue plus avant par des politiques efficaces en faveur de l'emploi et du marché du travail. Un espace budgétaire supplémentaire pour financer ces politiques peut être créé en élargissant l'assiette fiscale et en réintroduisant une imposition progressive, en modérant le rythme de l'assainissement des finances publiques et en mettant davantage l'accent, dans les budgets, sur les mesures de promotion de l'emploi.

Politiques visant à favoriser la transformation structurelle et une économie verte: L'UE, et en particulier les **pays d'Europe du Sud** ainsi que les **pays baltes**, la **Bulgarie** et la **Roumanie** peuvent envisager l'adoption de politiques industrielles visant à renforcer leur secteur manufacturier et à stimuler la diversification vers de nouveaux produits manufacturés à haute valeur ajoutée ainsi que l'appui des services liés aux entreprises. Ces mesures leur permettraient non seulement d'augmenter leurs exportations, mais aussi de remplacer, en partie, les produits importés par des produits fabriqués dans le pays, de rectifier les déséquilibres des paiements extérieurs et de créer des emplois. Les **pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale** doivent élaborer des politiques pour diversifier leur économie axée sur la production agricole de base et l'extraction d'hydrocarbures et de minéraux et promouvoir une industrie alimentaire de qualité, l'industrie chimique et d'autres secteurs de production à haute valeur ajoutée qui offrent des emplois plus productifs.

La transition vers l'économie verte et les emplois verts exige que les décideurs, dans tous les **pays d'Europe et d'Asie centrale**, envisagent une stratégie à trois piliers:

- *Fournir un ensemble adapté d'incitations et de soutien pour permettre l'écologisation de l'économie:* Les incitations offertes aux entreprises pour qu'elles investissent dans les technologies vertes doivent être accompagnées d'une formation des travailleurs afin que ceux-ci s'adaptent aux nouvelles méthodes de production. L'institution d'une taxe environnementale, en fonction de l'utilisation des ressources et de la pollution générée et non de la main-d'œuvre, serait un outil important à cet égard. Une partie des recettes ainsi dégagées pourrait être utilisée pour l'écologisation de la formation, des compétences et de la recherche et développement.
- *Investir dans «l'écologisation du capital humain et de l'emploi», le travail décent et l'inclusion sociale doit faire partie intégrante de toute stratégie de développement durable:* Des politiques sociales et des politiques relatives au marché du travail sont essentielles pour que la transition écologique soit socialement inclusive et garantisse l'égalité entre hommes et femmes, comme il est expliqué dans le cadre pour une transition juste de l'OIT. En particulier, l'investissement dans la formation, la recherche, le développement des compétences et les programmes visant les travailleurs qui ont perdu leur emploi est une condition préalable. Il est primordial aussi de mettre l'accent sur les compétences et la formation pour faciliter la transition professionnelle et améliorer l'employabilité (BIT, 2011b)⁹. Les dispositifs d'aide au revenu mis en place pour les travailleurs ayant perdu leur emploi doivent s'accompagner de services d'aide à la mise en relation de l'offre et de la demande et à

⁹ Cette question est analysée plus en détail dans le chapitre 4.

la recherche d'emploi. Mettre la protection sociale au service du développement durable permet d'atténuer les effets de la crise sociale, économique et environnementale tout en facilitant le changement structurel en faveur du verdissement de l'économie. Même si la plupart de ces politiques peuvent être utiles en cas de changement structurel, elles doivent être adaptées aux spécificités des entreprises et des économies concernées, lesquelles varient en fonction du secteur et du lieu d'implantation. Des évaluations visant à piloter la diversification et les changements structurels de l'économie doivent permettre de mesurer au plus vite les perspectives offertes de même que les pertes et les risques éventuels.

- *Placer le dialogue social au cœur de l'élaboration des politiques pour favoriser la cohérence et garantir le succès de la transition vers un nouveau modèle de croissance:* Le dialogue social efficace peut contribuer au règlement de problèmes socio-économiques cruciaux et améliorer la performance de l'économie. Comme le changement structurel et la transition vers une économie plus verte entraîneront une profonde transformation des procédés et des technologies de production, ainsi qu'une réallocation des emplois, une coopération étroite entre le gouvernement et les partenaires sociaux sera indispensable. Pour que le virage en faveur d'une économie à forte intensité d'emplois et plus écologique soit durable, il faudra des politiques bien conçues et cohérentes, soutenues et élaborées à la faveur d'un engagement actif des parties prenantes, en particulier les organisations d'employeurs et les syndicats.

Promouvoir la pérennité des entreprises et leur capacité de créer des emplois: Les politiques qui appuient une transformation de la production doivent s'accompagner de politiques favorisant la pérennité des entreprises et leur capacité de créer des emplois. Les entreprises durables sont celles qui devraient «innover, adopter des technologies appropriées favorables à l'environnement, développer les compétences et les ressources humaines et accroître la productivité pour demeurer compétitives sur les marchés nationaux et internationaux. Elles devraient également appliquer sur le lieu de travail des pratiques fondées sur le plein respect des principes et droits fondamentaux au travail et des normes internationales du travail et encourager de bonnes relations entre les travailleurs et la direction car elles constituent un important moyen d'augmenter la productivité et de créer du travail décent» (BIT, 2007). A cet égard, les décideurs pourraient envisager les propositions suivantes:

- *Créer, dans toute la région d'Europe et d'Asie centrale, un environnement propice aux entreprises:* A cet effet, il faut garantir que la législation favorise une concurrence loyale et assure la protection des droits de propriété, et veiller à ce qu'elle soit bien appliquée. Il faut également instaurer un système d'imposition transparent qui ne grève pas les entreprises à l'excès mais génère suffisamment de recettes pour financer les services publics importants. Il faut en outre mettre en place des systèmes financiers et administratifs relativement stables, transparents et opérationnels qui s'appliquent de la même façon à toutes les entreprises. Le BIT a mis au point une méthodologie (outils pour un environnement favorable aux entreprises durables)¹⁰ pour aider les organisations d'employeurs à évaluer, de manière systématique et exhaustive, leur propre environnement et celui des entreprises. Plus précisément, cet ensemble d'outils permet de recenser les obstacles au développement

¹⁰ *The Enabling environment for sustainable enterprise toolkit*, <http://eese-toolkit.italo.org> (consulté le 15 novembre 2012).

durable des entreprises et de proposer des mesures de réforme pour un dialogue plus efficace.

- *Améliorer encore l'environnement dans lequel évoluent les PME dans toute la région d'Europe et d'Asie centrale:* Ce secteur d'intervention représente un excellent rapport coût-bénéfice pour les gouvernements. L'expérience montre qu'en intervenant de façon globale en faveur des PME on obtient de meilleurs résultats qu'avec des actions isolées: on peut par exemple associer l'accès au crédit (en mettant en place des institutions financières spécialisées et en encourageant les banques commerciales à diminuer les taux et les garanties de crédit aux PME), à des interventions diverses: formation à la gestion, conseil et mentorat, accès aux marchés, aux nouvelles technologies et à des locaux à des prix abordables, accès aux appels d'offre publics, simplification des règles administratives et financières applicables aux PME, autres formes d'assistance (BIT, 2009d). On peut aussi envisager des subventions directes à la création d'emplois et, en temps de crise, des aides limitées dans le temps pour le maintien des emplois existants.
- *Restructurer les villes ou les régions mono-industrielles, en particulier dans les pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale:* Une telle restructuration devrait être organisée de façon à assurer une transition socialement juste, combinant mesures de promotion des PME, politiques actives du marché du travail et protection sociale, conformément aux conclusions concernant la promotion d'entreprises durables adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 96^e session (2007).
- *Renforcer l'économie sociale dans toute la région d'Europe et d'Asie centrale:* Le renforcement de l'économie sociale devrait permettre de mieux faire face aux difficultés liées aux taux de chômage élevés et persistants ainsi qu'à la restructuration. Les entreprises d'économie sociale servent également à fournir des biens et des services à une part croissante de la population qui n'a pas accès aux canaux traditionnels de distribution publics ou privés. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les instruments juridiques, administratifs et financiers favorisent la création d'entreprises d'économie sociale en mesure de faire concurrence aux entreprises traditionnelles sur un pied d'égalité. A long terme, l'économie sociale ouvre des perspectives complémentaires pour concilier des préoccupations diverses: viabilité économique, travail décent, justice sociale, équilibre écologique, stabilité politique, règlement des conflits, égalité des sexes (BIT, 2011a).
- *Prendre des mesures pour instaurer des liens entre les entreprises multinationales et les économies nationales et locales, en particulier dans les pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale, mais aussi dans les pays de l'UE frappés par la crise.* Il importe de prendre des mesures dans ce sens pour que l'investissement direct étranger et l'installation des multinationales soient profitables aux pays. A cet effet, les gouvernements devront peut-être adopter une approche à deux volets: s'engager avec les PME à renforcer les capacités et l'innovation technologique, et mettre en œuvre des politiques et un cadre institutionnel propres à encourager les EMN à investir dans le développement de chaînes d'approvisionnement locales. Une meilleure application de la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale en vue de promouvoir la responsabilité sociale et environnementale des EMN favoriserait en retour leur intégration locale et leur participation au développement national.

Les participants à la table ronde consacrée au chapitre 1 voudront sans doute débattre des questions suivantes

1. Le présent rapport préconise l'adoption de stratégies de croissance équilibrée à forte intensité d'emplois qui favoriseraient le développement durable, la croissance économique et la création d'emplois de qualité aux niveaux non seulement national, mais aussi régional et local (par exemple dans les régions et les villes dites mono-industrielles ou les régions en situation de dépression économique en général). Pour qu'elles contribuent effectivement à prévenir ou surmonter les crises, de telles stratégies doivent découler d'un accord élaboré dans le cadre du dialogue social aux niveaux national ou régional. Selon vous, à l'heure actuelle, votre gouvernement et les partenaires sociaux sont-ils résolus à conclure un accord qui faciliterait la reprise économique (par exemple sous la forme d'un pacte social)? Quelles mesures doivent être prises pour renforcer ce type d'engagement et de collaboration?
2. Le rapport recommande fortement l'adoption de politiques macroéconomiques favorables à l'emploi afin de stimuler l'investissement, tant public que privé, dans l'emploi et l'économie réelle. Pour de nombreux pays qui font face à d'impérieuses contraintes budgétaires, il s'agit d'un défi de taille. Appuyez-vous cette recommandation ou pensez-vous qu'il existe d'autres moyens et d'autres pistes pour concilier les contraintes budgétaires et la nécessité urgente de remettre l'Europe au travail? Que faire pour augmenter la marge de manœuvre budgétaire et donc l'investissement à cette fin? A cet égard, votre pays a-t-il, selon vous, conçu les politiques qui s'imposent? Dans l'affirmative, à quoi ressemble ou devrait ressembler une telle politique? Sinon, quels sont les principaux obstacles? Les partenaires sociaux et le dialogue social devraient-ils jouer un rôle actif à cet égard? Que pourrait faire le BIT pour aider davantage l'ensemble des pays, et plus particulièrement le vôtre?
3. Les politiques fiscales et salariales peuvent contribuer à réduire les inégalités croissantes de revenus et à surmonter la récession en stimulant la demande, l'investissement, la croissance et l'emploi à l'intérieur. Selon vous, cette affirmation est-elle pertinente pour votre pays, compte tenu du contexte politique et économique; le dialogue social y est-il suffisamment fort pour obtenir les changements de politiques salariales et fiscales qui s'imposent?
4. L'acquisition de savoir et de compétences adaptés en ce qui concerne la main-d'œuvre, d'expérience de gestion et de savoir-faire en ce qui concerne les entreprises est un élément clé d'une nouvelle politique industrielle, qui favoriserait la compétitivité, une reprise et une croissance durables ainsi que la création d'emplois décents particulièrement cruciaux pour les pays qui dépendent principalement de l'exportation de matières premières ou dont le secteur de l'exportation est peu développé. Cela suppose d'adapter une stratégie globale visant à renforcer le système d'enseignement et de formation techniques et professionnels (EFTP) à l'intention des jeunes et des adultes et d'aider systématiquement les entreprises du pays à tirer des enseignements de la coopération avec les entreprises étrangères, notamment les EMN. A cet égard, quel est le principal obstacle à surmonter en priorité dans votre pays et comment le BIT pourrait-il vous aider?
5. L'écologisation de l'économie est considérée comme un exemple de politique industrielle réussie. Si elle ouvre de nouvelles perspectives pour le développement

durable et la création d'emplois décents, elle a cependant aussi une part de responsabilité dans les répercussions sociales négatives que subissent les industries en perte de vitesse et les régions qui dépendent de ces industries. Le cadre pour une transition juste de l'OIT propose à cet égard un ensemble de politiques sociales et de politiques du marché du travail. Que peut faire le BIT pour aider votre pays à renforcer ces politiques de façon à optimiser les efforts déployés par les travailleurs et les employeurs pour s'adapter au changement?

6. On considère que les petites et moyennes entreprises et les entreprises d'économie sociale sont aujourd'hui les principales sources de création d'emplois. Le cadre stratégique, législatif, institutionnel et d'investissement en vigueur dans votre pays est-il propice à leur développement et à leur capacité de créer des emplois? Quels sont les principaux obstacles à cet égard et quel type d'assistance attendez-vous du BIT pour les surmonter?

2. Pour des emplois de qualité: négociation collective et dialogue social effectifs

La croissance économique et le développement social ne peuvent être durables si les emplois ne sont pas de bonne qualité. Le présent chapitre analyse les facteurs qui déterminent la qualité de l'emploi dans la région. Il examine l'impact de la crise économique sur cette qualité de l'emploi et sur la segmentation du marché du travail. Enfin, il met en évidence la contribution positive d'un véritable dialogue social et d'une négociation collective forte.

La section 2.1 démontre que les formes atypiques d'emploi se développent et que l'emploi informel est très répandu, deux phénomènes qui ont pris de l'ampleur pendant la crise. Elle en analyse les causes et les conséquences négatives pour les travailleurs concernés. Dans quelle mesure ces formes atypiques d'emploi peuvent-elles servir de tremplin vers l'emploi permanent et quelles stratégies sont possibles pour promouvoir la transition du travail informel vers un travail décent dans le secteur formel?

La section 2.2 montre que les systèmes de négociation collective nationaux diffèrent grandement dans la région en ce qui concerne le niveau de négociation prédominant, la couverture conventionnelle, les moyens dont disposent les partenaires sociaux et le rôle que ceux-ci jouent dans les décisions de politique économique et sociale prises par leur pays, notamment pour faire face à la crise. Certaines réformes récentes de la législation du travail visant à décentraliser la négociation collective et à affaiblir la protection des travailleurs sont présentées au fil de l'analyse.

La section 2.3 traite des tendances salariales et de la relation salaires-productivité avant et pendant la crise. Elle examine certains des facteurs qui ont généré ces tendances. Trois principaux facteurs semblent être à l'origine de l'écart constaté: la décentralisation de la négociation collective et le rétrécissement de la couverture conventionnelle, l'absence ou le bas niveau de salaire minimum et les interventions des pouvoirs publics dans la fixation des salaires. De plus, le recul des salaires réels et de la part salariale dans le PIB a eu un effet négatif sur la consommation et la croissance économique, contribuant à faire baisser le nombre et la qualité des emplois.

La section 2.4 étudie l'impact de la crise sur la sécurité et la santé au travail (SST), tant pour les travailleurs licenciés que pour les «rescapés» surchargés de travail. Les effets de la réduction des dépenses en matière de SST y sont examinés.

La section 2.5 traite de la question du respect de la législation et de la réglementation du travail et du rôle de l'inspection du travail.

La section 2.6 expose un certain nombre de mesures que pourraient prendre les pouvoirs publics pour améliorer la qualité des emplois et renforcer l'impact du dialogue social et de la négociation collective. De plus, elle propose une liste de questions en vue de faciliter la discussion sur le chapitre 2.

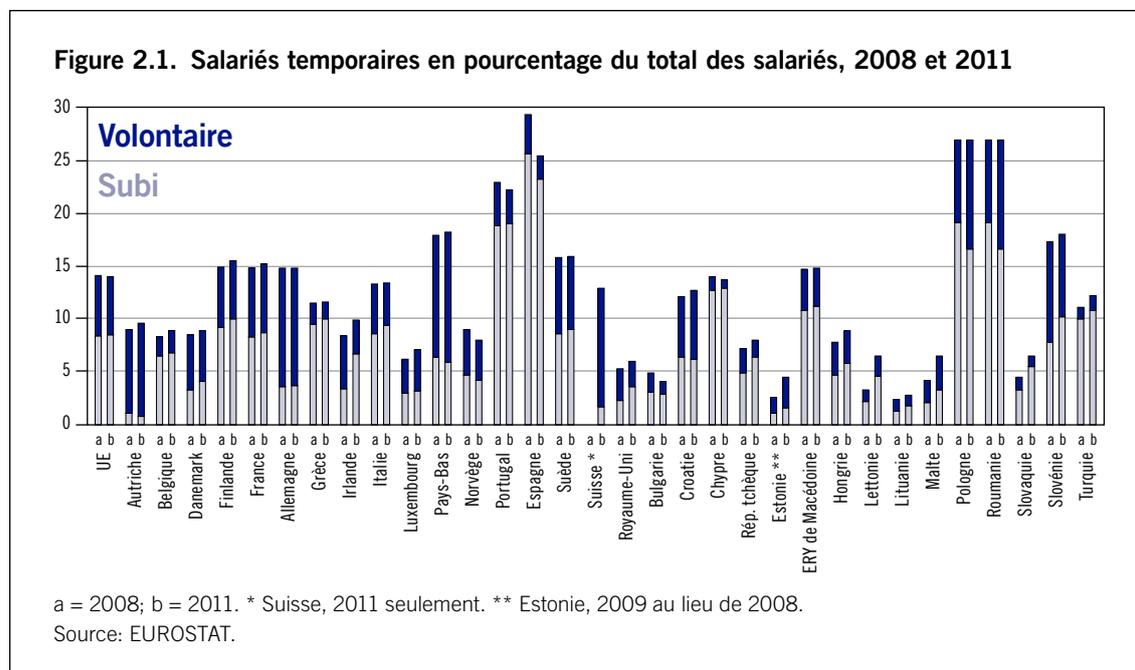
2.1. Œuvrer à la qualité des emplois et lutter contre les inégalités dans le monde du travail

Emplois atypiques, travail informel et transitions sur le marché du travail

Le rapport préparé pour la huitième Réunion régionale européenne, à l'instar de nombreuses autres études, faisait état d'une augmentation continue de la part des formes atypiques d'emploi – notamment l'emploi temporaire, le travail intérimaire¹¹ et le travail à temps partiel – dans l'emploi. Cette tendance a été renforcée par la crise économique.

La figure 2.1 montre que la part du travail temporaire varie beaucoup d'un pays à l'autre. Elle fait apparaître un net repli du travail temporaire durant la phase initiale de la crise économique, en 2009, les travailleurs temporaires étant les premiers à être licenciés alors que les travailleurs au bénéfice de contrats à durée indéterminée (permanents) ont été relativement épargnés. Lors de la reprise économique, en 2010-11, les employeurs ont recommencé à engager de la main-d'œuvre mais essentiellement en recourant à des contrats temporaires étant donné l'incertitude ambiante. La figure 2.1 montre, en outre, que la majorité des travailleurs qui ont accepté du travail temporaire l'ont fait en raison de l'absence d'emplois permanents (60,4 pour cent dans l'UE en 2011). La part du travail temporaire subi a augmenté pendant la crise. Elle est particulièrement importante parmi les jeunes et les travailleurs peu qualifiés.

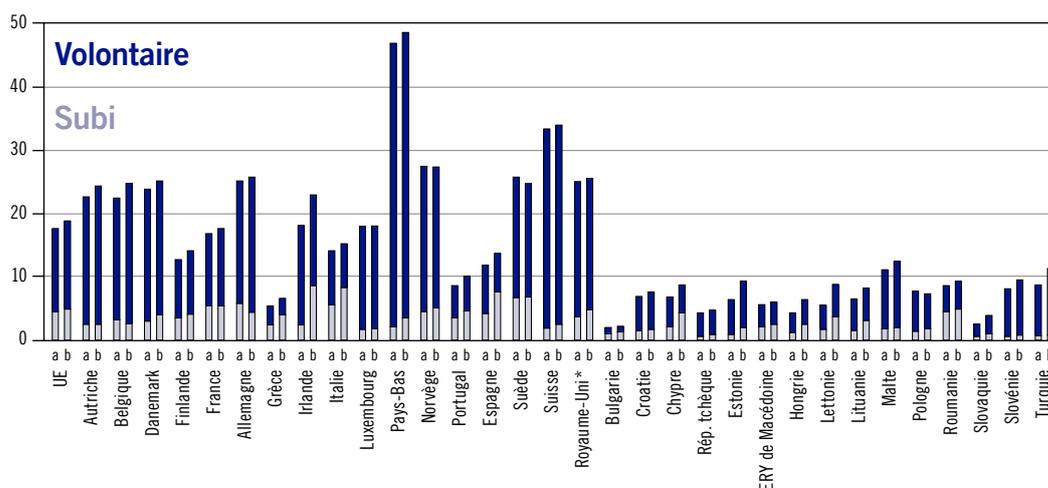
La crise a également entraîné une hausse de l'emploi à temps partiel (figure 2.2) dans la grande majorité des pays européens. Si la plupart des travailleurs à temps partiel préféreraient cette solution, comme l'indique la proportion de salariés à temps partiel volontaire¹², la part de travail à temps partiel subi a progressé pendant la crise,



¹¹ Le travail intérimaire est une forme d'emploi temporaire dans laquelle les travailleurs sont employés par une agence qui les met à la disposition d'entreprises utilisatrices à la recherche de main-d'œuvre temporaire.

¹² Certains experts émettent des doutes quant au caractère volontaire du choix d'un emploi à temps partiel, soulignant par exemple l'absence de structures d'accueil des enfants ou leurs heures d'ouverture limitées.

Figure 2.2. Salariés à temps partiel en pourcentage du total des salariés, 2008 et 2011



a = 2008; b = 2011. * Royaume-Uni, 2009 au lieu de 2008.
Source: EUROSTAT.

notamment dans les Etats baltes, à Chypre, en Espagne, en Grèce, en Hongrie et en Italie. La part du travail à temps partiel est nettement plus élevée en Europe septentrionale et occidentale qu'en Europe orientale et méridionale. Cela s'explique principalement par le niveau moins élevé des salaires en Europe orientale et méridionale. De plus en plus de femmes tendent à être embauchées à temps partiel car cela les aide à concilier leurs obligations professionnelles et familiales: en 2011, dans l'UE, 31,6 pour cent de l'ensemble des femmes qui avaient un emploi travaillaient à temps partiel, contre seulement 8,1 pour cent des hommes.

Les emplois atypiques sont généralement de moins bonne qualité en termes de stabilité, de salaire, de formation en cours d'emploi, de sécurité et santé au travail et de sécurité sociale. Les estimations montrent, par exemple, que les travailleurs de l'UE titulaires de contrats temporaires gagnent en moyenne 14 pour cent de moins que ceux qui ont un contrat permanent (CE, 2010b, p. 134)¹³. En outre, les travailleurs temporaires, les travailleurs intérimaires et les travailleurs indépendants ne sont habituellement pas couverts par les institutions du dialogue social et n'ont pas bénéficié des mesures de lutte contre la crise adoptées grâce au dialogue social. La crise a donc accéléré la segmentation des marchés du travail européens.

Cela dit, il y a également débat sur la question de savoir dans quelle mesure le travail temporaire peut servir de tremplin vers des emplois plus stables et mieux rémunérés ou si ces catégories de travailleurs restent piégés dans un cercle vicieux d'emplois temporaires et de périodes de chômage, les entreprises les utilisant comme un «régulateur» leur permettant d'ajuster leur niveau d'emploi aux chocs temporaires de demande. Une analyse des transitions de l'emploi temporaire à l'emploi permanent dans un échantillon de pays de l'UE (CE, 2010b) apporte un éclairage sur cette question. Elle fait apparaître une situation différente selon les pays: en Belgique, à

¹³ Il s'agit de la différence nette, une fois prises en compte des caractéristiques individuelles comme l'âge, le sexe, la profession, etc.

Chypre, en Espagne, en Finlande, en France, en Italie, en Pologne, au Portugal et en République tchèque, les travailleurs ont tendance à rester dans le travail temporaire. En revanche, en Autriche, en Hongrie, en Irlande, en Lettonie, au Royaume-Uni et en Slovaquie, les travailleurs temporaires passent plus facilement à l'emploi permanent, ce qui donne à penser que le travail temporaire peut jouer un rôle de «tremplin». De même, en Allemagne (qui ne faisait pas partie des pays analysés), le taux de transition de l'emploi temporaire à l'emploi permanent a fortement augmenté, passant de 39 à 56 pour cent entre 2005 et 2011 (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2012). La différence entre la législation sur la protection de l'emploi (LPE) relativement stricte pour les contrats à durée indéterminée et relativement floue pour les contrats temporaires, qui caractérise davantage le premier groupe de pays, est vue par certains économistes comme un facteur de segmentation du marché du travail et la raison du faible taux de transition de l'emploi temporaire à l'emploi permanent (CE, 2010b). Une autre raison expliquant cette situation est à chercher dans la structure et la couverture de la négociation collective. En effet, la négociation collective sectorielle assure en général une meilleure protection à tous les travailleurs que la négociation décentralisée (voir section 2.2).

Si les récentes réformes du marché du travail mises en œuvre dans plusieurs pays de la région ont tendu vers un assouplissement de la LPE pour les contrats permanents, elles ont rarement rendu la réglementation plus contraignante pour les contrats temporaires (en Italie, la récente réforme du marché du travail a introduit une durée cumulée maximale de trente-six mois pour les contrats temporaires et une majoration des charges sociales pour ce type de contrats, laquelle est toutefois recouvrable en cas de conversion en contrats à durée indéterminée). Le tableau 2.1 présente une vue d'ensemble des réformes du marché du travail et de leur incidence sur la LPE dans les pays de la zone euro. Il convient de souligner que la plupart des changements ont été introduits sans grande concertation sociale. De plus, les causes de la segmentation du marché du travail et des faibles taux de transition à l'emploi permanent sont complexes. Elles ne sont pas nécessairement liées à la moins grande flexibilité du marché du travail qui résulte d'une LPE comparativement plus stricte et de la centralisation de la négociation collective mais tiennent aussi à l'accès plus restreint des travailleurs temporaires à la formation et à d'autres politiques actives du marché du travail (PAMT), qui amélioreraient leur employabilité et leurs possibilités de redéploiement au sein de l'entreprise, ainsi qu'à leur faible couverture sociale lorsqu'ils changent d'emploi. Les politiques visant les travailleurs temporaires devraient donc porter sur plusieurs aspects et être établies et décidées par le biais du dialogue social.

Au vu de ce qui précède, le débat devrait également se concentrer sur la façon de mieux protéger les droits des travailleurs compte tenu de la segmentation du marché du travail et de l'ajustement des marchés du travail¹⁴. Le dialogue social et la négociation collective sont des outils indispensables pour relever ces défis. Il s'agit de concilier

¹⁴ Ce thème a été partiellement abordé lors des septième et huitième Réunions régionales européennes de l'OIT portant sur la question de la flexisécurité. La septième Réunion régionale européenne a permis de parvenir au consensus suivant: «La politique de flexibilité et de sécurité pour les entreprises et pour les travailleurs grâce à de nouvelles possibilités de formation destinées à améliorer l'employabilité, à l'aide pour la recherche d'un emploi, au soutien sur le plan du revenu et à la protection sociale, a bien fonctionné dans certains pays. Dans la recherche d'un juste équilibre entre flexibilité et sécurité, le dialogue social tripartite dans le cadre de stratégies macroéconomiques nationales, la négociation collective et le respect de la législation du travail jouent un rôle essentiel.» Selon les conclusions de la huitième Réunion régionale européenne: «La flexisécurité, qui n'est pas une panacée, ne permettra pas d'atteindre tous les objectifs; elle pourra faciliter un ajustement du marché du travail mais sera incapable de créer des emplois si rien n'est fait pour favoriser une interaction positive avec l'environnement macroéconomique.»

Tableau 2.1. Evolution de la négociation collective et de la protection de l'emploi dans les pays de la zone euro*

| | Relations professionnelles | | | Législation sur la protection de l'emploi (LPE) | | |
|------------|---|---|--|--|---|---|
| | Concertation sociale tripartite nationale | Evolution de la réglementation des relations professionnelles | Evolution de la réglementation de la représentation des travailleurs | Evolution de la LPE concernant les salariés permanents | Evolution de la LPE concernant les salariés temporaires | Evolution de la LPE concernant les licenciements collectifs |
| Allemagne | Oui | Non | Non | Non | Non | Non |
| Autriche | Oui | Non | Non | Oui | Non | Non |
| Belgique | Oui | Oui | Non | Oui | Non | Oui |
| Chypre | Non | En suspens | Non | Non | Non | Non |
| Espagne | Oui | Oui | Non | Oui | Oui | Oui |
| Estonie | Oui | Non | Non | Oui | Non | Oui |
| Finlande | Oui | Oui | Non | Non | Oui | Non |
| France | Non | Non | Oui | Oui | Non | Oui |
| Grèce | Non | Oui | Non | Oui | Oui | Oui |
| Irlande | Oui | Non | Oui | Non | Non | Oui |
| Italie | Oui | Oui | Non | Oui | Oui | Non |
| Luxembourg | Non | Oui | Non | Oui | Non | Non |
| Malte | Non | Oui | Non | Oui | Non | Non |
| Pays-Bas | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Non |
| Portugal | Non | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Slovaquie | Non | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Slovénie | Non | Oui | Non | Non | Non | Non |

* Date limite: mars 2012.

Sources: BIT, 2012b, chap. 2, Observatoire européen des relations industrielles (EIRO), bases de données du BIT EPLex et NATLEX, et sources nationales.

la nécessité qu'ont les entreprises de s'adapter à un recul de la demande globale et à la restriction du crédit (voir chap. 1, section 1.2) avec les exigences croissantes des travailleurs en matière d'emploi et de sécurité du revenu.

Pour assurer la sécurité de l'emploi, il est essentiel de maintenir les travailleurs sur le marché du travail et de leur offrir une mobilité protégée. A cet égard, il faut privilégier le recours aux ajustements internes au sein de l'entreprise. Il est important aussi de trouver le juste équilibre entre l'ajustement interne résultant d'un redéploiement au sein de l'entreprise ou d'une adaptation du temps de travail ou des salaires et l'ajustement externe au moyen de licenciements dans les cas où l'ajustement interne n'est pas réalisable. A ce titre, le cas de l'Allemagne, qui a recouru massivement au partage du travail et au chômage partiel plutôt qu'aux licenciements, conforte les partisans d'une protection de l'emploi relativement stricte destinée à offrir une meilleure sécurité contre les licenciements et assortie de mesures d'ajustement interne subventionnées. Quoi qu'il en soit, la sécurité de l'emploi et du revenu des travailleurs, en particulier de ceux qui sont menacés de licenciement ou qui ont déjà été licenciés, devrait être

renforcée, notamment en instituant un dispositif amélioré et adapté d'aide au revenu pendant la période de chômage. Par exemple, dans de nombreux pays, les travailleurs temporaires au bénéfice d'accords contractuels d'une durée inférieure à un an n'ont pas droit aux prestations de l'assurance-chômage (voir chap. 3). Outre l'amélioration de l'aide au revenu, il faut renforcer l'aide à la recherche active d'un emploi, au perfectionnement des compétences et au retour à l'emploi en élargissant l'accès aux services publics de placement et à des PAMT efficaces (voir chap. 3).

Le défi que représente l'emploi informel

L'emploi informel¹⁵, généralement synonyme de qualité médiocre, constitue également pour la région un problème d'une ampleur qui est toutefois très inégale selon les pays. De plus, les chiffres varient fortement en fonction de la méthode de calcul retenue. Par exemple, une étude récente estime la part de l'emploi informel à 10,7 pour cent de l'emploi total en Europe du Nord et à 17,8 pour cent en Europe occidentale (Hazans, 2011). Pour sa part, le BIT estime qu'en 2009, première année de la crise, la part de l'emploi informel était de 26,5 pour cent en Azerbaïdjan, 59,2 pour cent au Kirghizistan, 15,9 pour cent en République de Moldova, 12,1 pour cent en Fédération de Russie et 30,6 pour cent en Turquie. Le travail informel est plus particulièrement répandu dans des secteurs comme l'agriculture et les services (notamment le secteur hôtelier, la restauration et le travail domestique) (BIT, 2012a).

Des facteurs multiples favorisent l'emploi informel dans la région. Celui-ci résulte dans certains cas d'une volonté délibérée d'évasion fiscale ou de fraude aux cotisations sociales: revenus non déclarés ou sous-déclarés ou encore travail indépendant déguisé. L'UE définit ces types d'activité comme étant du «travail non déclaré», appellation qui recouvre «toute activité rémunérée de nature légale mais non déclarée aux pouvoirs publics, compte tenu des différences existant entre les systèmes réglementaires des Etats membres» (Commission européenne, 2007). Toutefois, le plus souvent, l'emploi informel n'est pas un choix et il s'impose aux travailleurs du fait du manque d'emplois formels de qualité.

Les données disponibles indiquent qu'au sein de la région les personnes ayant un faible niveau d'instruction, les jeunes (notamment les étudiants), les personnes âgées et celles qui ont des problèmes de santé permanents sont plus susceptibles d'accepter un emploi informel. La dimension hommes-femmes de l'informalité n'est pas partout la même. En Europe orientale, les travailleuses risquent moins d'exercer un emploi informel que leurs homologues masculins, alors qu'en Europe occidentale et méridionale elles travaillent plus souvent sans contrat que les hommes. Les travailleurs migrants sont eux aussi très exposés à ce risque.

D'une manière générale, l'emploi informel comporte des coûts élevés pour les travailleurs eux-mêmes ainsi que pour les institutions de gouvernance. Il prive les travailleurs

¹⁵ L'expression «emploi informel» désigne les emplois dénués de protection sociale ou juridique de base ou d'avantages liés à l'emploi. Présent dans l'économie formelle et informelle ou dans les ménages, il inclut: i) les travailleurs indépendants et les employeurs employés dans leur propre entreprise/unité de production de l'économie informelle; ii) les travailleurs familiaux contribuant à l'entreprise familiale, qu'ils travaillent dans des entreprises de l'économie formelle ou informelle; iii) les membres de coopératives de producteurs informelles; iv) les employés ayant des emplois informels dans des entreprises de l'économie formelle ou informelle, ou en tant que travailleurs domestiques rémunérés employés par des ménages; et v) les travailleurs indépendants engagés dans la production de biens destinés à l'usage exclusif de leur ménage (BIT, 2012o).

et les unités économiques des droits au travail, de l'accès à la justice et de la protection sociale. Il est exercé dans des conditions de travail souvent médiocres, voire dangereuses, parfois par des enfants. Les revenus sont souvent bas, et les chances de mobilité ascendante sont très faibles. Rien d'étonnant à ce que l'informalité aille de pair avec la pauvreté. Pour les entreprises, l'informalité restreint l'accès aux marchés, à la technologie et aux ressources productives qui pourraient leur permettre de se développer. Quant aux gouvernements, elle les prive de recettes qu'ils pourraient consacrer aux budgets de l'Etat et des municipalités ainsi qu'aux systèmes de sécurité sociale et de santé.

Inverser la progression de l'informalité exige un accroissement notable de l'éventail et du rythme des créations d'emplois décents dans le secteur formel en même temps que le renforcement des services d'inspection du travail, de manière à étendre le champ d'application des droits au travail (voir section 2.5). Il n'existe pas de formule universelle pour faciliter la transition vers la formalité et le travail décent. Il faut pour cela un ensemble cohérent de politiques pragmatiques et multidimensionnelles qui s'intègrent dans un cadre directeur et s'adaptent aux particularités de chaque marché national du travail.

2.2. Renforcer le dialogue social et la négociation collective tripartites au niveau national

Négociation collective en Europe et en Asie centrale: principales caractéristiques

Dans l'UE, deux groupes de pays ont des systèmes de négociation collective qui présentent de nombreuses similitudes. Le premier, qui comprend la plupart des pays de l'UE-15, ainsi que la Slovaquie et la Slovénie, est caractérisé par des institutions de négociation multi-employeurs relativement puissantes, la prédominance des négociations *sectorielles* et un taux élevé de couverture conventionnelle. En comparaison, le second groupe, qui comprend le Royaume-Uni et la plupart des nouveaux Etats membres de l'UE, a des institutions de négociation plus faibles; dans ce groupe, le niveau de négociation est essentiellement celui de *l'entreprise*, et la couverture conventionnelle est relativement peu étendue (Schulten, 2005). Au-delà de cette dichotomie relativement tranchée entre systèmes de négociation *centralisés* et *décentralisés*, dans la pratique, de nombreux pays européens ont un système de négociation assez différencié au sein duquel différents niveaux de négociation (intersectoriel, sectoriel et niveau de l'entreprise) sont interconnectés. En outre, d'autres formes de négociation, comme les consultations tripartites au niveau national, sont souvent étroitement liées à la négociation collective.

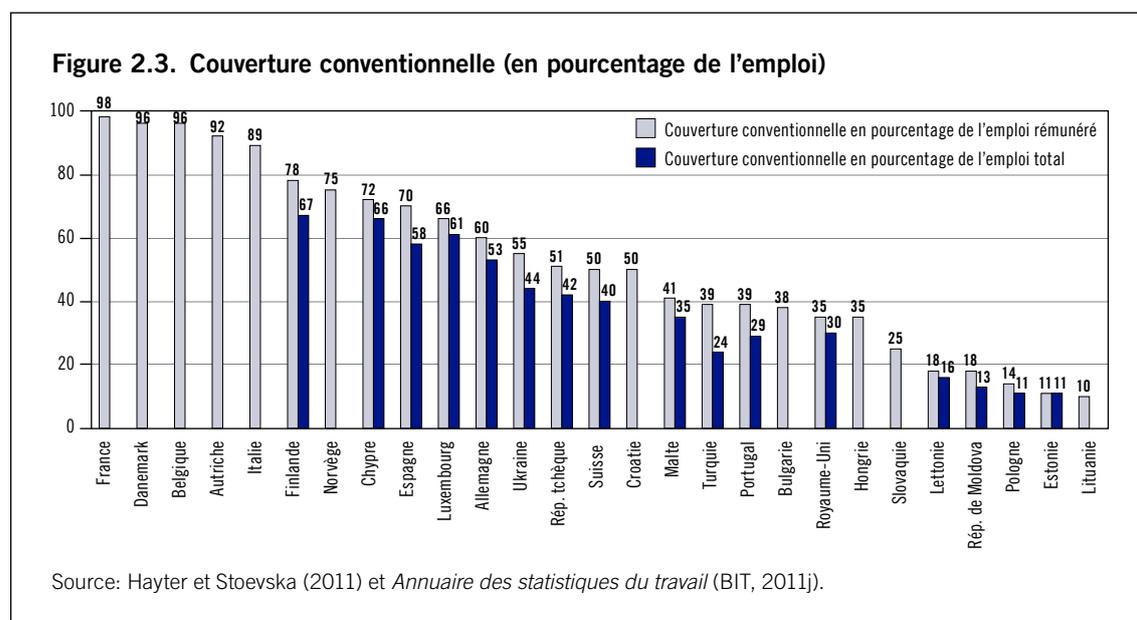
De nombreux pays de l'UE ont également des systèmes qui prévoient que les conventions collectives sont étendues soit automatiquement, soit sur demande faite aux autorités publiques (généralement le ministère du Travail) à des employeurs similaires qui ne sont pas membres des associations d'employeurs signataires. La possibilité d'extension légale des conventions collectives existe dans 19 des 27 Etats membres de l'UE. Dans certains pays, l'extension est juridiquement possible mais rarement utilisée soit parce qu'un nombre réduit de conventions sectorielles sont conclues, soit en raison de la réticence du gouvernement à interférer dans le processus autonome

de la négociation collective (CE, 2011b). De plus, certains pays dont les institutions des relations professionnelles sont bien développées ont introduit des modifications procédurales pour étendre la couverture aux travailleurs vulnérables. En Norvège, une nouvelle loi vise à renforcer les effets de l'extension des conventions collectives dans des secteurs qui comptent une forte proportion de travailleurs migrants et à garantir l'applicabilité des conventions collectives aux travailleurs employés par des sous-traitants¹⁶.

La couverture conventionnelle diffère grandement d'un pays à l'autre de la région; elle se situe entre plus de 90 pour cent en Autriche, en Belgique, au Danemark et en France, et environ 10 pour cent en Estonie, en Lituanie et en Pologne (voir figure 2.3).

Du fait de l'élargissement de l'UE, la dimension transnationale de la négociation collective revêt une importance croissante. Deux évolutions sont à relever à cet égard. Premièrement, les entreprises multinationales comparent de plus en plus les coûts du travail, la flexibilité et les résultats enregistrés dans différents pays, et les syndicats échangent des informations et coordonnent leurs programmes de négociation. Deuxièmement, des négociations transnationales ont lieu, parfois à l'initiative de comités d'entreprises européens, entre les fédérations syndicales européennes de l'industrie et une entreprise multinationale, et elles aboutissent à des accords-cadres européens. Ces accords ne traitent pas des questions fondamentales de la négociation collective, comme les salaires et le temps de travail, mais plutôt de sujets comme la responsabilité sociale de l'entreprise, les principes clés qui sous-tendent les politiques de l'emploi de l'entreprise, la restructuration des activités et les aspects précis de la politique de l'entreprise, comme la sécurité et la santé (BIT, 2010a).

Dans les pays des Balkans occidentaux, le dialogue social tripartite demeure le principal pilier des relations professionnelles. Si d'importants efforts ont été consentis ces dernières années pour améliorer le cadre juridique et institutionnel de la consultation tripartite au niveau national en Albanie, en ex-République yougoslave de



¹⁶ Cette loi est présentée et analysée dans Hayter et coll. (2011).

Macédoine, au Monténégro et en Serbie, la négociation collective a suscité nettement moins d'attention. Dans tous ces pays, les partenaires sociaux ont conclu un certain nombre de conventions collectives, principalement dans le secteur public et au niveau de l'entreprise. Dans la pratique, toutefois, ces conventions sont obsolètes ou ne diffèrent que marginalement des dispositions de la législation du travail, et leur application reste relativement limitée (Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG), 2010). La faible progression de la négociation collective dans la sous-région s'explique, entre autres raisons, par le faible taux de syndicalisation des travailleurs au niveau de l'entreprise dans un secteur privé en plein essor et par le peu de moyens des organisations d'employeurs au niveau sectoriel (*ibid.*, 2010).

Dans les pays de la CEI, la négociation collective se déroule essentiellement aux niveaux national et de l'entreprise. Le gouvernement participe aux négociations nationales aux côtés des confédérations nationales des syndicats et des associations d'employeurs, et des accords généraux sont conclus. Ces accords contiennent des engagements relativement formels qui ne sont pas juridiquement contraignants, et les mécanismes de suivi de leur mise en œuvre font souvent défaut. La participation directe du gouvernement aux négociations tend à créer une confusion entre tripartisme et négociation collective volontaire, laquelle devrait être dénuée de toute forme d'interférence de la part du gouvernement. La négociation collective au niveau de l'entreprise tend à être confinée aux grandes entreprises et aux entreprises d'Etat, anciennes ou actuelles. Les conventions conclues sont généralement généreuses en termes de salaires et de prestations sociales¹⁷.

Les récentes réformes législatives et leur impact sur la négociation collective

Les réformes législatives adoptées depuis 2010 dans le cadre des réformes structurelles dans plusieurs pays d'Europe et d'Asie centrale (voir tableau 2.1 pour les pays de la zone euro), en vue de résorber la dette publique et les déficits et de rétablir la compétitivité nationale, ont eu un impact négatif sur les relations professionnelles.

Par exemple, en Roumanie, la nouvelle loi sur le dialogue social réduit considérablement le champ de la négociation collective dans le secteur public et modifie à la fois les règles de représentativité et les modalités du dialogue tripartite au niveau national. En Grèce, la nouvelle législation sur laquelle reposent les mesures d'austérité contient des dispositions qui nuisent à l'autonomie des partenaires sociaux et à la négociation collective volontaire. Les entreprises confrontées actuellement à une conjoncture économique difficile sont désormais autorisées à conclure des conventions collectives prévoyant des conditions moins favorables que celles qui avaient été approuvées au niveau sectoriel. En Italie, la Chambre des députés a approuvé en septembre 2011 un nouveau plan d'austérité qui prévoit la possibilité de déroger, avec l'accord de l'entreprise, aux dispositions des lois et conventions, y compris celles régissant les licenciements.

Cependant, malgré la pression qui s'exerce en faveur d'une décentralisation de la négociation collective et de la suppression de la procédure d'extension des conventions

¹⁷ Par exemple, en Arménie, la convention collective d'Electric Networks of Armenia (ENA) prévoit d'importants avantages sociaux (une retraite supplémentaire de 50 pour cent est versée aux retraités d'ENA) et de bons niveaux de salaires (le salaire le plus bas est 2,5 fois plus élevé que le salaire minimum national).

collectives en Europe, les structures de négociation collective de nombreux pays sont restées relativement stables mais se sont adaptées en articulant les sujets à différents niveaux. Par exemple, la structure et le fonctionnement de la négociation collective en Allemagne, en Autriche et en Belgique n'ont guère été ébranlés durant la crise. La Finlande est revenue à une pratique de négociation collective centralisée suite à la conclusion par les partenaires sociaux d'un accord-cadre national appuyé par le gouvernement. Cet accord vise à garantir la compétitivité des entreprises et à protéger l'emploi et le pouvoir d'achat dans un contexte économique incertain.

La crise économique mondiale et le rôle de la négociation collective et du dialogue social tripartite

Le *dialogue social tripartite au niveau national* a joué un rôle important durant la première phase de la récession économique mondiale en aidant de nombreux pays de l'UE à élaborer des réponses tripartites pour atténuer l'impact social de la crise et accélérer la reprise. Les consultations tripartites entre le gouvernement et les partenaires sociaux ont donné lieu à des initiatives communes et à des accords innovants, à l'instar des régimes de chômage partiel instaurés en Allemagne, en Autriche, en France et aux Pays-Bas et de l'accord-cadre conclu en Finlande. Les consultations tripartites ont également joué un rôle dans la CEI et les pays des Balkans occidentaux. Au Kazakhstan et en Fédération de Russie, les partenaires sociaux ont été associés à l'élaboration des plans de lutte contre la crise. En Serbie, le Pacte économique et social signé en avril 2010 a apporté une réponse tripartite à la crise économique.

La crise a également donné naissance à des conventions collectives innovantes aux *niveaux intersectoriel et sectoriel*, dans lesquelles le partage du travail et la rémunération flexible occupent une place centrale. Les secteurs français et allemand de la métallurgie et l'industrie chimique allemande ont en commun l'adoption des contrats de «mise à disposition de personnel», solution qui remplace le chômage partiel et les licenciements en permettant aux employeurs dont les effectifs sont excédentaires de les «prêter» à d'autres sociétés qui, elles, manquent de personnel (CE, 2011b). En Belgique, une convention intersectorielle exemplaire, qui a valeur juridique depuis le mois de mars 2009, a ouvert la porte à des négociations sectorielles innovantes.

Au *niveau de l'entreprise*, deux approches ont généralement été adoptées dans les négociations. La première était une stratégie de survie au moyen de laquelle les partenaires sociaux ont tenté de réduire à la fois les emplois et les salaires, en associant parfois ces mesures à un allongement du temps de travail sans compensation. La deuxième approche ou «voie royale» a consisté en l'adoption d'un ensemble de mesures à court et à long terme destinées à préserver les revenus et l'emploi grâce, par exemple, à des accords de partage du travail combinés à des mesures favorisant le recyclage professionnel et l'employabilité pour renforcer la viabilité de l'entreprise (BIT, 2010a).

Face à la crise de la dette, certains gouvernements ont délaissé le dialogue social sur les questions liées à l'assainissement budgétaire et aux réformes structurelles qui l'accompagnent en présentant celles-ci comme étant inévitables et non négociables. Des mesures unilatérales ont été adoptées en Italie et en Espagne, où les gouvernements ont recouru à des décrets législatifs pour introduire des plans d'austérité et des changements dans la législation du travail.

Actions et stratégies des syndicats

Au niveau de l'UE, la stratégie de la Confédération européenne des syndicats (CES) s'est fondée sur plusieurs principes: la défense des partenaires sociaux autonomes dans la négociation collective, la lutte contre une décentralisation non désirée, l'augmentation des salaires en fonction des gains de productivité et la hausse de l'inflation pour stimuler la demande¹⁸.

Dans certains pays de l'UE, les syndicats ont vivement critiqué les mesures d'austérité et les réformes du marché du travail, dont ils ont souligné les conséquences néfastes pour les relations professionnelles et une reprise durable, ainsi que la façon dont les mesures anticrise ont été appliquées. Ils pointent du doigt les procédures adoptées par les législateurs nationaux, court-circuitant les consultations et les négociations avec les partenaires sociaux et contournant même les conventions nationales conclues précédemment (en Estonie, en Hongrie et en Slovaquie) et les parlements (en Grèce et en Italie), et s'interrogent sur la compatibilité de ces pratiques avec les principes démocratiques¹⁹. L'intensité de l'opposition syndicale aux réformes du marché du travail et la forme qu'elle prend varient d'un pays à l'autre. En Bulgarie, en République tchèque et en Lituanie, les syndicats se sont provisoirement retirés du dialogue social. Dans d'autres pays, comme la Roumanie et la Slovaquie, ils ont conjugué dialogue social et alliance politique avec les partis de centre-gauche pour faire changer la législation. Dans les pays touchés par la crise, les stratégies syndicales ont fait alterner le dialogue social avec des actions revendicatives et des mobilisations collectives.

Dans les pays des Balkans occidentaux, la perspective d'adhésion à l'UE a fait souffler un vent de réforme juridique et institutionnelle. En Croatie, en ex-République yougoslave de Macédoine et en Serbie, les syndicats ont consolidé leurs capacités techniques pour influencer les réformes ainsi que les politiques salariales et de sécurité sociale. La question des critères de représentativité a constitué un important sujet de discordance dans la sous-région ainsi qu'en Ukraine. L'influence des syndicats a toutefois été limitée par la baisse du nombre d'adhérents et une coordination insuffisante. Des réformes syndicales internes ont été entreprises, par exemple en Albanie et en ex-République yougoslave de Macédoine, en vue de consolider les structures des branches, de garantir la participation des jeunes et des femmes aux différents niveaux et d'améliorer la démocratie interne.

En Fédération de Russie, les syndicats, raffermissés par la coordination établie entre les deux principales confédérations syndicales, ont pu s'appuyer sur les conventions nationales pour obtenir certaines améliorations des conditions de travail. En Azerbaïdjan, au Kazakhstan, au Kirghizistan et au Tadjikistan, des syndicats procèdent actuellement à des réformes internes pour consolider la démocratie en leur sein, renforcer leurs capacités et rajeunir leurs effectifs. Concernant les droits syndicaux, les syndicats de plusieurs pays de la CEI continuent de faire l'objet de fortes pressions. Au Bélarus, les obstacles à l'enregistrement de syndicats indépendants de même que le harcèlement et la discrimination antisyndicale restent d'actualité. Tel n'est pas le cas en Géorgie, où le nouveau gouvernement s'emploie à lever les obstacles législatifs à la liberté d'association et au droit à la négociation collective qui ont été signalés par les organes de contrôle de l'OIT.

¹⁸ CES, Comité exécutif, résolution «Négociation collective: Priorités et programme de travail de la CES», 6-7 mars 2012.

¹⁹ Pan-European Trade Union Council, PERC Policy Platform 2011-2015, Bruxelles, 6 déc. 2011.

Les organisations d'employeurs et la crise

Les organisations d'employeurs de nombreux pays de la région sont devenues des partenaires fiables des gouvernements en tenant ceux-ci informés des besoins des entreprises pour se relever de la crise. Les gouvernements ont été particulièrement réceptifs aux propositions innovantes présentées par les organisations d'employeurs et se sont même montrés déterminés à s'attaquer à des sujets délicats sur le plan politique (BIT, 2010b). Cela dit, étant donné la situation économique actuelle, les problèmes subsistent et il est encore plus urgent pour les organisations d'employeurs d'encourager la mise en œuvre de programmes nationaux de réforme afin de regagner la confiance des investisseurs, condition préalable au retour de la croissance et à la création d'emplois.

En Europe occidentale, les fonctions, les structures et les taux d'adhésion des organisations d'employeurs sont, dans l'ensemble, restés stables et inscrits dans la continuité. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale, les organisations d'employeurs ont progressivement étendu leurs structures, les services qu'elles offrent à leurs membres et leur influence. Parmi les évolutions gratifiantes, on peut citer par exemple la consolidation des organisations d'employeurs au niveau national en Ukraine et la création d'une nouvelle fédération d'employeurs en Albanie. Dans d'autres pays de la sous-région, en revanche, les organisations d'employeurs sont restées faibles, tant sur le plan des effectifs que sur celui de leur influence, ou se sont focalisées principalement sur les questions économiques au détriment des questions sociales. Dans les pays des Balkans occidentaux, les organisations d'employeurs demeurent confrontées à la préférence affichée par les gouvernements pour les chambres de commerce et d'industrie ou pour des organisations qui sont issues de ces chambres, dont elles dépendent administrativement ou financièrement. Cette situation montre que les gouvernements de ces pays continuent à ne pas reconnaître pleinement le rôle d'organisations d'employeurs libres et indépendantes. En Asie centrale, les organisations d'employeurs indépendantes ont toujours de la peine à se développer en raison de cadres politiques difficiles, et notamment de la lenteur de la transition vers l'économie de marché. Leur faiblesse tient en partie à un manque de représentativité, de visibilité, de reconnaissance et d'influence, ainsi qu'à des carences en matière de gouvernance, de recettes, de structure administrative et de services.

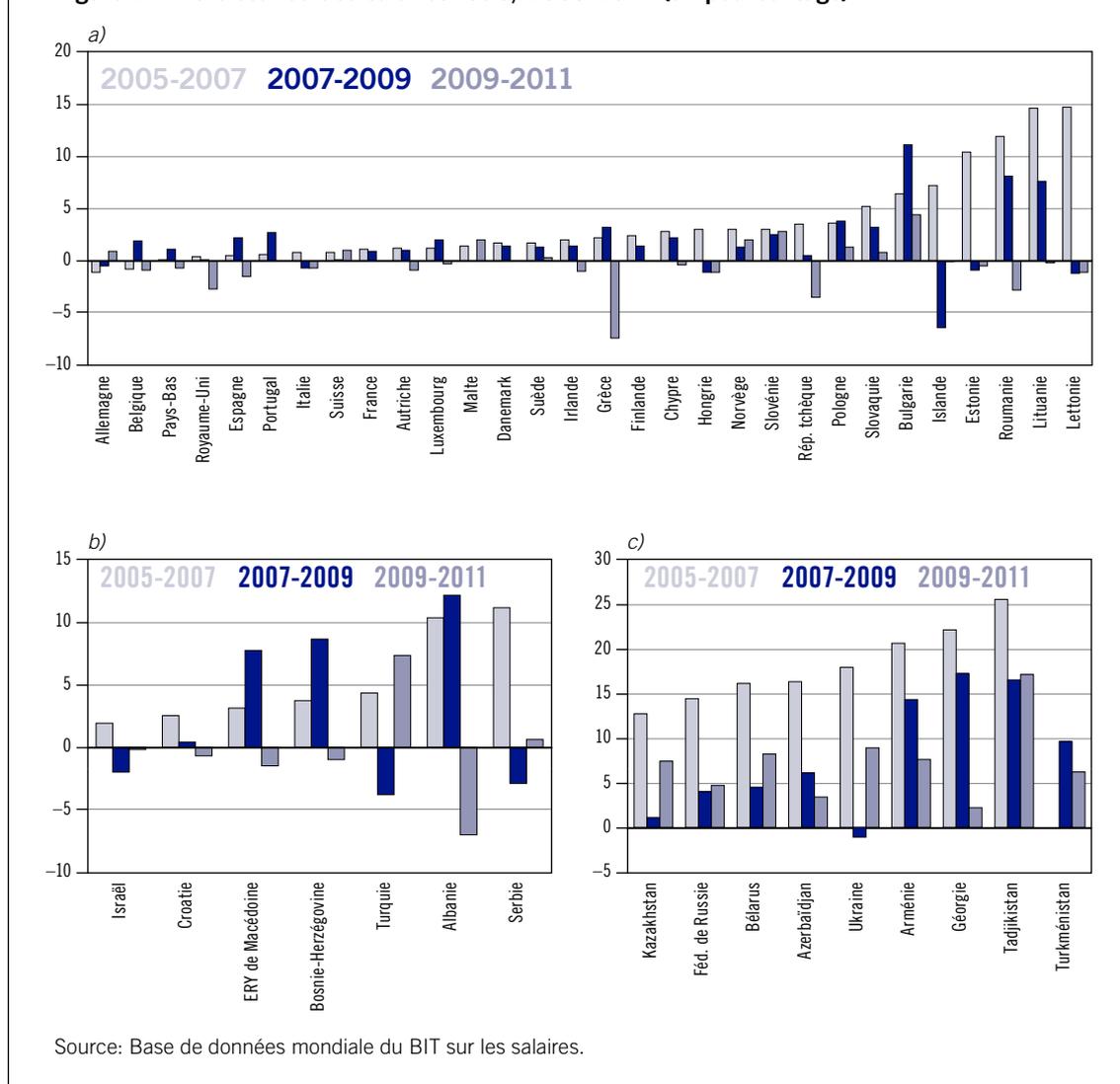
2.3. Salaires, productivité et rôle des institutions du dialogue social

Evolution des salaires réels

Ces dernières années, les salaires ont évolué de manière très diverse dans la région (voir figure 2.4). En Albanie, dans les Etats baltes, en Roumanie et en Serbie, ainsi qu'en Bulgarie et dans la CEI, les salaires réels progressaient à des taux à deux chiffres avant la crise. Toutefois, pendant la récession, les taux sont soudainement devenus négatifs dans le premier groupe et ont nettement ralenti en Bulgarie et dans la CEI.

Dans l'UE-15, le phénomène de la modération salariale, qui caractérisait la formation des salaires durant les années de croissance économique, s'est poursuivi pendant la crise. En Espagne, en Grèce, en Irlande, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni,

Figure 2.4. Croissance des salaires réels, 2005-2011 (en pourcentage)



les salaires réels ont baissé. Cela a également été le cas en Hongrie, en Israël et en République tchèque. En revanche, certains pays comme la Norvège, la Pologne, la Slovaquie et la Suède, qui ont enregistré des taux de croissance positifs des salaires réels tant avant que pendant la récession, sont parvenus à maintenir une croissance salariale stable.

La crise a renforcé les tendances à long terme de bas salaires et de pauvreté dans la région. Selon EUROSTAT, 18,6 millions de personnes souffraient de pauvreté au travail dans l'UE-27²⁰ en 2011. Dans la région de l'Europe du Sud-Est, de l'Est et de l'Asie centrale, 8 millions de travailleurs vivent même avec moins de 2 dollars E.-U. par jour (BIT, 2012a).

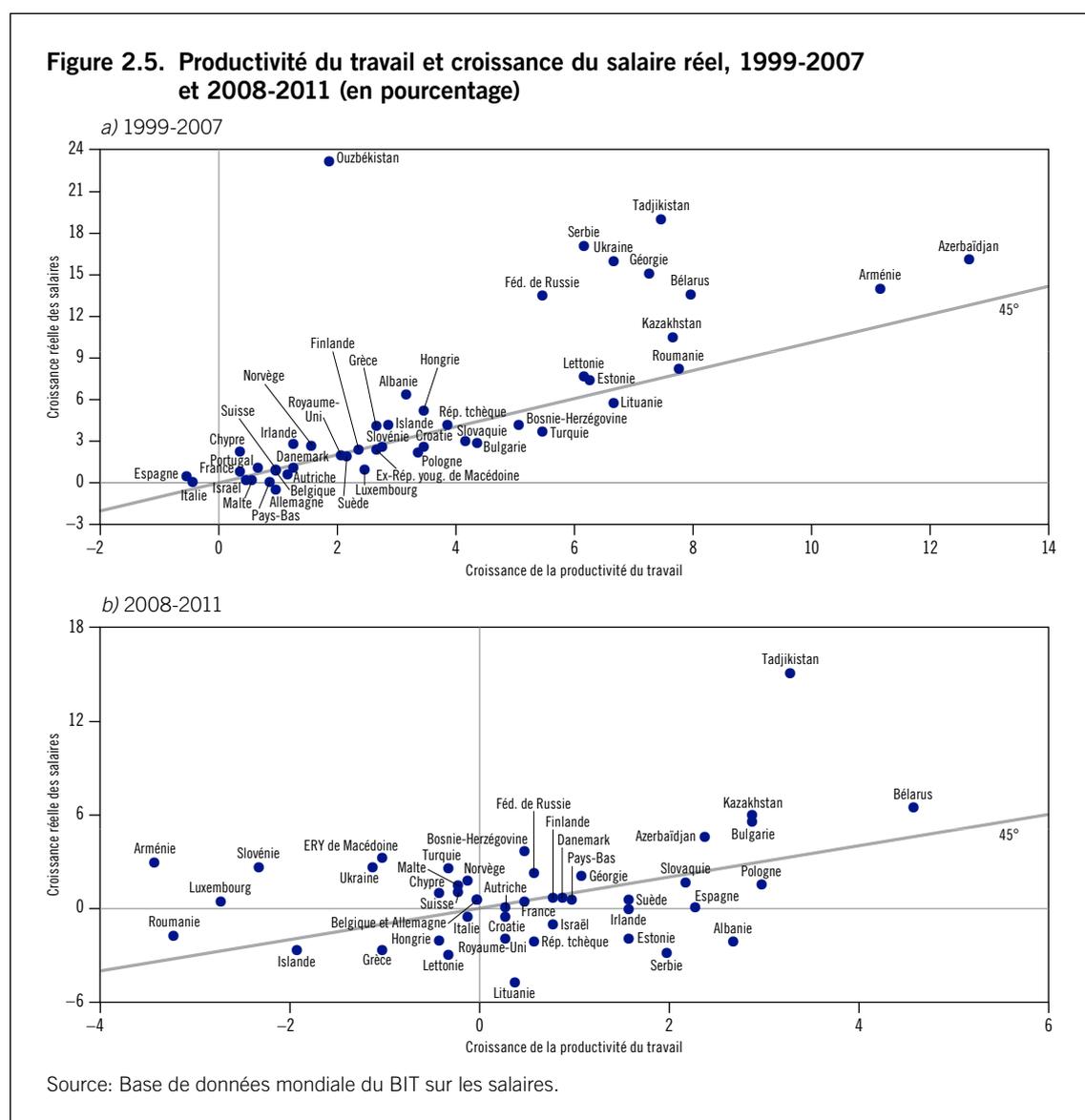
De plus, l'écart entre les rémunérations des hommes et des femmes est très important dans la région. Dans l'UE-27, le salaire horaire des femmes est inférieur de 17 pour cent à celui des hommes mais, dans les pays des Balkans occidentaux, l'écart grimpe à

²⁰ Ce chiffre est obtenu sur la base des définitions nationales de la pauvreté.

23 pour cent, et il est encore supérieur dans la CEI, où il atteint 50 pour cent en Géorgie et 65 pour cent au Tadjikistan (Sattar, 2012, pp. 52-53; EUROSTAT pour l'UE-27).

Salaires et productivité

La figure 2.5 a) montre la relation entre la croissance du salaire réel moyen et la productivité du travail mesurée par la production par personne employée avant la crise (1999-2007) et pendant la période qui a suivi la crise (2008-2011). Pendant la période antérieure, le rapport entre les salaires et la productivité du travail a varié au sein de l'UE-15. Dans certains pays, comme la Grèce et l'Irlande, le salaire moyen a progressé davantage que la productivité du travail, tandis qu'en Allemagne il a baissé malgré une croissance positive de la productivité. En Finlande, en France et au Royaume-Uni, salaires et productivité ont évolué au même rythme. Dans l'UE-10, les salaires ont augmenté rapidement, surtout dans les Etats baltes, en Bulgarie et en Roumanie, au

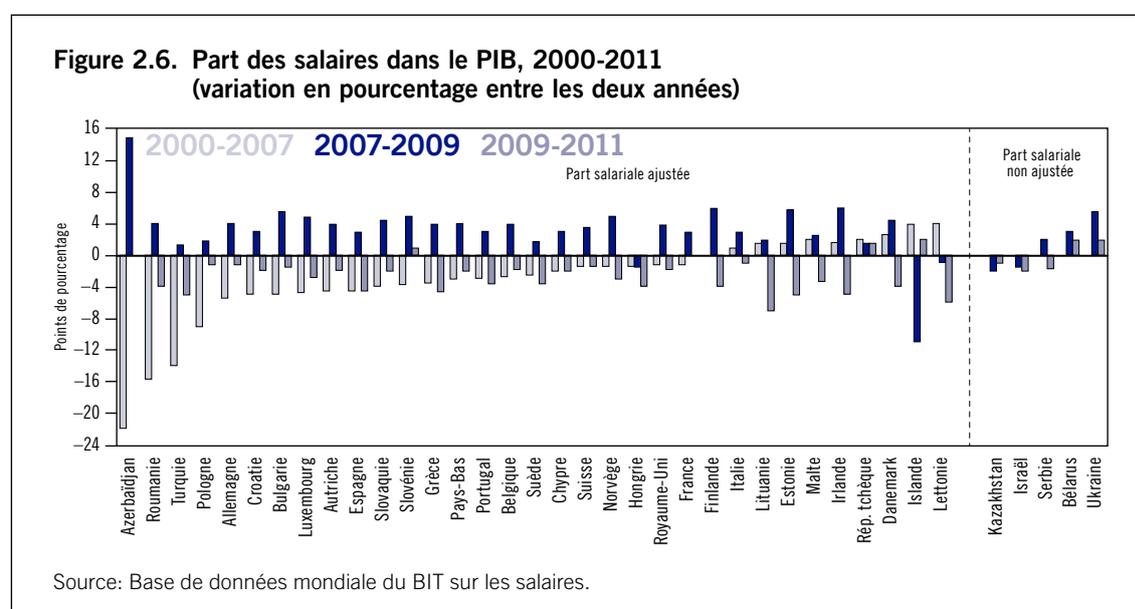


même rythme que la productivité du travail. Les pays de la CEI ont connu des hausses salariales nettement supérieures à la croissance de la productivité.

Durant la crise, le rapport entre salaires et productivité a profondément changé. Les taux de croissance de la productivité du travail ont diminué tout en restant positifs dans la plupart des pays. En Europe du Sud et du Sud-Est et dans les Etats baltes, ainsi que dans certains pays de l'Europe centrale, la croissance de la productivité du travail a dépassé celle des salaires, tandis que le contraire s'est produit dans la CEI et en Bulgarie (voir figure 2.5 b)). Deux éléments sont à relever. Premièrement, la plupart des économies développées ont en commun la fluctuation relativement modérée des salaires réels tant avant que pendant la crise. Deuxièmement, la corrélation entre les salaires et la productivité du travail est plutôt faible dans la plupart des pays de la région.

La baisse à long terme de la part des salaires dans le PIB

L'écart entre les salaires et la productivité est confirmé par le recul à long terme de la part des salaires dans le PIB. La figure 2.6 illustre l'évolution des parts salariales dites «ajustées» pour la période 2000-2011²¹. Elle montre en premier lieu que la part des salaires dans le PIB a baissé pendant la période de croissance économique (2000-2007) dans près de 70 pour cent des pays, à l'exception des pays de la CEE (dans lesquels une forte croissance salariale a à peine compensé le net repli des salaires réels pendant la période de transition). La crise économique mondiale n'a que temporairement inversé cette tendance, comme le montre l'évolution positive de la part des salaires dans le PIB en 2007-2009. Toutefois, à partir de 2009, cette part a de nouveau régressé dans presque tous les pays.



²¹ Pour certains pays, seules les informations sur la part salariale non ajustée ont pu être collectées. Celle-ci équivaut à la rémunération totale des salariés divisée par le PIB, alors que la part salariale ajustée retient que les travailleurs indépendants ont des revenus moyens similaires à ceux des employés et les ajoute à la rémunération totale du travail.

Facteurs institutionnels

Plusieurs facteurs expliquent la grande diversité de l'évolution des salaires réels et leur lien avec la productivité dans la région, les plus importants étant la négociation collective, les salaires minima et l'intervention des pouvoirs publics dans la fixation des salaires.

Les systèmes de négociation collective: En général, les pays dont les institutions de négociation collective sont faibles ont connu des baisses de salaires immédiates et marquées pendant la crise, alors que les pays bénéficiant d'une solide tradition de dialogue social et de négociation salariale ont pu limiter le recul des salaires. Même lorsque l'emploi a été maintenu en échange de réductions salariales, les baisses de salaires négociées ont été moins importantes que celles qui ont été imposées unilatéralement dans les pays disposant de systèmes de négociation collective faibles ou inexistantes.

De plus, dans les pays présentant une bonne couverture conventionnelle et une meilleure coordination entre les différents niveaux de négociation collective (voir section 2.2), les salaires ont eu tendance à mieux suivre la productivité durant les années de croissance économique et ont été plus stables pendant la crise²². Au contraire, dans les pays où la coordination de la négociation est inexistante ou insuffisante, la croissance des salaires réels a été généralement moins corrélée avec l'évolution de la productivité.

Des ajustements réguliers et négociés du salaire minimum ont également contribué à une évolution plus favorable des salaires, réduisant les disparités salariales et limitant le nombre de bas salaires. Ainsi, les décideurs ont accordé une attention accrue au salaire minimum ces dernières années (Vaughan-Whitehead, 2009). Le tableau 2.2 présente une vue d'ensemble des systèmes de fixation des salaires minima en Europe.

Dans certains pays, comme la Belgique, la Pologne et le Portugal, les décideurs se sont activement servis des salaires minima comme d'un outil de protection sociale pour les travailleurs les plus vulnérables durant la crise (BIT, 2010d). À l'inverse, la décision de geler le salaire minimum en Arménie, en Espagne, en Irlande, en Géorgie et en Serbie, a contribué à freiner la croissance salariale pendant la crise. Le cas le plus extrême est celui de la Grèce, où le salaire minimum a subi une baisse spectaculaire de 22 pour cent.

Un autre facteur qui a fortement influencé la récente évolution salariale est l'*intervention des pouvoirs publics dans la fixation des salaires*. Afin de réduire les déficits fiscaux et budgétaires, de nombreux gouvernements européens ont décidé de mettre

Tableau 2.2. Systèmes de fixation du salaire minimum, Europe

| | Union européenne | Autres économies européennes |
|---|---|---|
| Salaires minimum nationaux | Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, République tchèque | Albanie, Israël, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Serbie, Ukraine |
| Salaires minimum fixés par des conventions collectives sectorielles | Allemagne, Chypre, Danemark, Finlande, Italie, Suède | Islande, Norvège, Suisse |

Source: Base de données mondiale du BIT sur les salaires.

²² Telle est également la conclusion de l'Institut syndical européen (ETUI, 2012).

en œuvre des plans d'austérité, comportant des coupes ou gels importants de salaires dans le secteur public. Les réductions salariales ont pris la forme de simples baisses des salaires en Estonie, en Irlande et en Roumanie ou ont conduit à supprimer les treizième ou quatorzième salaires mensuels pour les fonctionnaires du secteur public en Grèce et en Hongrie. Le gel des salaires dans le secteur public a également été adopté en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en ex-République yougoslave de Macédoine ainsi qu'en Serbie. Ayant déjà consolidé leur situation budgétaire, les pays nordiques n'ont, quant à eux, pas subi une pression aussi forte pour mettre en œuvre des ajustements quantitatifs similaires.

Les interventions de ce type ont clairement limité l'influence de la négociation collective et des salaires minima et ont eu un impact direct sur la motivation et la productivité des salariés du secteur public, sur les relations professionnelles et sur la qualité globale des services publics (CE, 2012b). Il est intéressant de noter qu'une rapide détérioration du climat social semble avoir été évitée dans les pays où ont eu lieu des consultations tripartites sur le gel ou la réduction des salaires, comme en Estonie, contrairement à la Lettonie et à la Lituanie et, plus récemment, à l'Irlande.

2.4. Promouvoir des conditions de travail saines et sûres

L'impact de la crise économique sur la sécurité et la santé dans la région

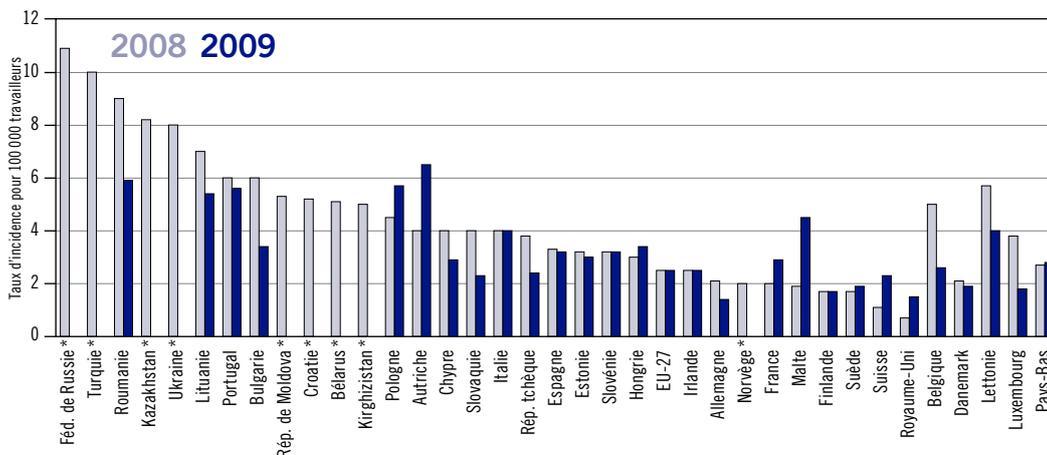
Les accidents du travail et les maladies professionnelles sont des questions de santé, mais ils ont aussi un coût économique élevé pour les travailleurs, les entreprises et la société dans son ensemble (Dorman, à paraître). La figure 2.7 présente les derniers chiffres disponibles sur les taux d'incidence des décès d'origine professionnelle dans un éventail de pays²³. Elle fait apparaître de grandes disparités au niveau régional: les pays situés à l'est de la région, en particulier ceux qui dépendent de l'agriculture et des industries d'extraction, tendent à afficher un taux d'incidence des accidents mortels beaucoup plus élevé que les pays d'Europe occidentale. Avant la crise, les taux de mortalité avaient diminué dans tous les pays de la région, principalement grâce au renforcement de la prévention. Cette tendance s'est dans l'ensemble poursuivie après l'éclatement de la crise mais surtout en raison de la contraction de la production dans les secteurs de la construction et de l'industrie lourde, qui ont particulièrement souffert. A noter toutefois que le taux de mortalité a tout de même augmenté dans certains pays.

Quoi qu'il en soit, avec les restructurations et les changements organisationnels auxquels a donné lieu la crise, on court un risque accru de transiger sur les mesures de sécurité et santé au travail, ce qui pourrait entraîner une augmentation des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que des problèmes de santé liés au chômage, comme le résume la figure 2.8 (BIT, 2009a).

Le chômage, surtout lorsqu'il est de longue durée ou récurrent, comme on peut le voir dans la période de crise actuelle, a des effets très néfastes sur la santé psychologique et physique des personnes touchées. Il convient cependant aussi de s'intéresser aux travailleurs qui conservent leur emploi après une restructuration. Ces «rescapés»,

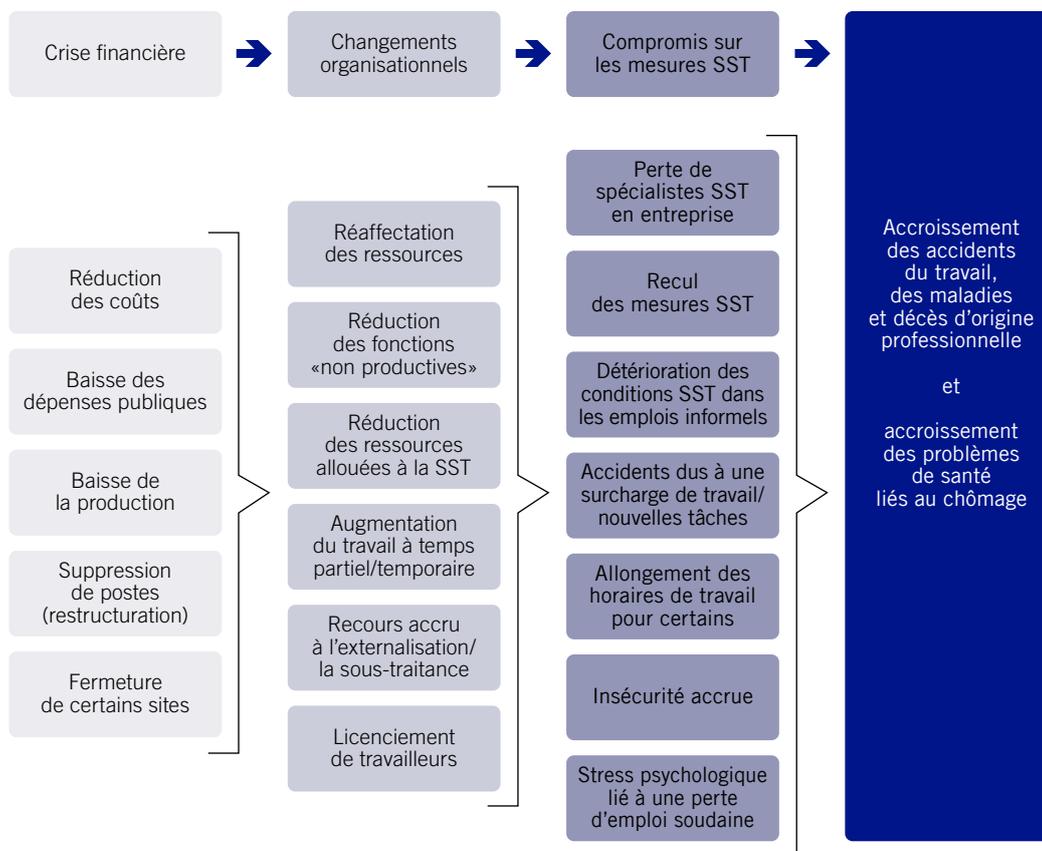
²³ Un décès d'origine professionnelle est un décès qui survient alors qu'une personne est à son travail ou en train d'effectuer des tâches à caractère professionnel.

Figure 2.7. Accidents du travail mortels, 2008-09
(taux d'incidence pour 100 000 travailleurs)



* Les chiffres de 2009 ne sont pas disponibles.
Source: EUROSTAT, base de données du BIT sur la sécurité au travail.

Figure 2.8. La crise financière et son impact potentiel sur la sécurité et la santé au travail



Source: BIT, 2009a.

qui sont parfois contraints de travailler un plus grand nombre d'heures et sont stressés par la menace de nouvelles réductions des effectifs, courent un risque accru de souffrir de problèmes psychosociaux préjudiciables pour leur santé et leur bien-être ainsi que de troubles musculosquelettiques d'origine professionnelle (BIT, à paraître).

Par ailleurs, comme évoqué plus haut, le processus de restructuration entraîne un recours accru à l'externalisation, au travail occasionnel ou à d'autres formes atypiques d'emploi. De plus en plus d'études internationales démontrent que les travailleurs concernés risquent davantage d'être victimes d'un accident du travail (BIT, à paraître).

Du fait de la récession, le volume des ressources consacrées à la protection de la SST diminue, comme l'a révélé une enquête du BIT portant sur 13 entreprises multinationales dont la plupart ont leur siège en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Cette réduction des dépenses de SST ne fait pas réaliser des économies car les accidents du travail et les maladies professionnelles coûtent très cher. Le BIT estime que les coûts dus au temps de travail perdu en raison d'accidents du travail et de maladies professionnelles représentent chaque année 4 pour cent du PIB mondial (BIT, 2003).

Pour être efficace, la réponse à de tels défis, en particulier en périodes de difficultés économiques, doit s'appuyer sur une approche systématique de la SST, qui passe par l'adoption d'un cadre législatif approprié, par la formulation, en collaboration avec les partenaires sociaux, d'une politique nationale de SST et par la mise en place de systèmes de gestion des risques.

2.5. L'inspection du travail au service de la loi

Renforcer le respect de la législation du travail grâce à l'inspection du travail

L'évolution du marché du travail, que la crise a accélérée, a entraîné l'extension ou la modification des fonctions des services d'inspection du travail. Au sein de l'UE et dans d'autres pays développés, les systèmes d'inspection du travail couvrent désormais toute la gamme des questions de relations professionnelles ainsi que la sécurité et la santé au travail. En Bulgarie, l'inspection du travail s'est concentrée sur l'application de lois et de programmes spécifiques mis en place dans le prolongement du plan anticrise du gouvernement. Une coopération transfrontalière a par ailleurs été instituée entre les services d'inspection dans les zones frontalières et en ce qui concerne les travailleurs affectés à l'étranger.

Plusieurs pays de l'Europe du Sud-Est et de l'Asie centrale, comme l'Albanie et l'Ukraine, ont récemment engagé des réformes de l'inspection du travail, notamment en instaurant une autorité centrale pour améliorer la coordination des services d'inspection du travail et promouvoir une politique efficace de contrôle de l'application des lois. L'inspection du travail est également en cours de modernisation en Arménie et au Kazakhstan. En revanche, la Géorgie n'a plus de services d'inspection du travail, et des propositions visant à supprimer l'inspection du travail ont été soumises aux parlements du Kirghizistan et du Tadjikistan.

Pendant la crise, de nombreux pays européens ont réduit les budgets alloués aux services nationaux d'inspection du travail. Il en est résulté un gel de l'embauche (Irlande), voire des réductions d'effectifs (Danemark), des changements d'ordre

organisationnel destinés à réduire les coûts globaux (Danemark, Pays-Bas et Suède) ainsi que des baisses de salaires dans des pays touchés par la crise (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal). A l'inverse, de nombreux nouveaux inspecteurs du travail ont été recrutés en Espagne, en Italie et au Portugal pendant la période 2008-09. Dans les pays des Balkans, les services nationaux d'inspection du travail ont eux aussi connu des problèmes structurels et des restrictions budgétaires.

Parallèlement, les services nationaux d'inspection du travail sont invités à renforcer leurs activités en vue d'améliorer le respect de la législation du travail, qui s'est détérioré pendant la crise financière et économique. L'Autriche, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Kazakhstan, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la République tchèque ont procédé à une révision de leurs procédures et sanctions, majorant notamment les amendes. Certains pays ont introduit ou renforcé la responsabilité pénale pour certaines infractions. En outre, la possibilité de recourir à des sanctions autres que les peines classiques et à des mesures d'incitation a été donnée aux inspecteurs du travail et aux magistrats. A titre d'exemple, les réformes mises en œuvre en Italie visent à équilibrer sanctions et mesures d'incitation. Au Danemark, en Espagne, en Irlande, au Portugal et au Royaume-Uni, en cas de violations graves ou récurrentes, la sanction peut comporter la divulgation de l'identité de l'employeur/entreprise en infraction. En Suisse, les sanctions peuvent inclure une augmentation des primes d'assurance, le retrait d'autorisations et la suspension ou la révocation de la licence d'exploitation de l'entreprise. En règle générale, la crédibilité de l'inspection du travail dépend de sa capacité à conseiller et à dialoguer avec les employeurs et les travailleurs en vue de trouver les moyens les plus efficaces de faire respecter la loi.

Coopération entre l'inspection du travail et l'appareil judiciaire

L'efficacité des mesures prises par les services d'inspection du travail dépend largement de la façon dont les autorités judiciaires traitent les affaires qui leur sont soumises par les inspecteurs du travail. Pour pouvoir juger en connaissance de cause si telle violation relève de leur compétence ou plutôt de poursuites judiciaires, les services d'inspection du travail doivent être correctement informés. Les tribunaux et les inspecteurs du travail jouent donc un rôle complémentaire pour assurer la protection des travailleurs et des conditions de travail décentes et doivent collaborer étroitement. Dans quelques pays, dont l'Autriche, les systèmes judiciaires et administratifs sont même intégrés.

En Belgique, le «système Chéops» procure aux juges et aux inspecteurs du travail une base de données actualisée partout sur un large éventail de questions. En Grèce, les inspecteurs ont autorité pour poursuivre les auteurs d'infractions graves devant les cours pénales même si, compte tenu de la lenteur du système judiciaire, ils préfèrent souvent infliger des amendes.

Le rôle de l'inspection du travail dans la lutte contre le travail non déclaré

L'action contre le travail non déclaré s'inscrit généralement dans le cadre d'une stratégie nationale de formalisation de l'emploi informel (voir section 2.1). Les inspecteurs du travail sont en général compétents pour contrôler le travail non déclaré. Des opérations de

contrôle spéciales ont été menées dans certains secteurs économiques, par exemple en Espagne, en Italie, en Lettonie, en Pologne et au Portugal, pour lutter contre le travail non déclaré et détecter les irrégularités sur le plan des conditions de travail. Toutefois, en raison de la complexité des problèmes en question, les services d'inspection du travail coopèrent également avec d'autres branches de l'administration du travail ainsi qu'avec les partenaires sociaux. Cette coopération est parfois coordonnée par une unité interministérielle spéciale, comme c'est le cas en France, en Italie et en République tchèque.

La lutte contre le travail non déclaré passe, par exemple, par des sanctions contre les employeurs de travailleurs non déclarés, l'obligation pour les travailleurs de posséder une carte d'identité et/ou de se déclarer d'une autre façon, des mesures visant à inciter les entreprises à déclarer leur activité et les personnes qu'ils emploient, des campagnes d'information et de sensibilisation, etc. De nombreux pays, comme la Bulgarie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la France, la Grèce, l'Italie, le Portugal et la Roumanie, ont récemment durci les sanctions infligées aux employeurs. En Allemagne, ceux-ci sont passibles d'amendes d'un montant élevé et d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. En Norvège et en Suisse, ils encourent une peine d'incarcération de six mois au maximum. On peut cependant craindre que l'accent mis par les services d'inspection du travail de certains pays sur l'application des lois qui régissent l'immigration aux travailleurs migrants non déclarés expose fortement ces derniers à la précarisation et à l'exploitation (voir section 4.1).

2.6. Considérations politiques et voie à suivre

Le présent chapitre a montré le rôle déterminant que jouent le dialogue social tripartite et la négociation collective dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques qui améliorent la qualité des emplois en termes de sécurité, de rémunération décente, de conditions de travail saines et de couverture juridique et sociale. Le dialogue social et la négociation collective sont des éléments clés pour améliorer le rapport salaires-croissance de la productivité. Nous avons vu que les systèmes de négociation collective de certains des nouveaux Etats membres de l'UE et des pays de l'Europe orientale et du Sud-Est et de l'Asie centrale étaient faibles et sous-développés. De plus, nous avons pu constater avec inquiétude que les mesures d'austérité et les réformes de la législation du travail engagées en Europe et en Asie centrale visaient à affaiblir le rôle de la négociation collective dans la formation des salaires et à geler ou réduire les salaires dans le secteur public.

Pour améliorer la qualité des emplois et atténuer la segmentation du marché du travail causée – bien souvent de manière involontaire – par l'emploi atypique, les mandants tripartites dans la région pourraient envisager de rechercher un consensus sur la réglementation et la couverture sociale les mieux adaptées pour les formes atypiques d'emploi ainsi que sur des mesures visant à stimuler le redéploiement interne des travailleurs licenciés ou, si cela n'est pas possible, leur placement rapide dans de nouveaux emplois de qualité, avec une aide financière adéquate pendant la période de transition (voir chap. 3).

Concernant la transition vers l'emploi formel et décent, les pays de la région pourraient envisager d'adopter un plan d'action tripartite à long terme ciblant plusieurs objectifs simultanément:

- *promouvoir la création d'emplois formels* au moyen d'une politique macroéconomique, industrielle et d'entreprise créatrice d'emplois, comme évoqué au chapitre 1, de manière à augmenter le nombre d'emplois formels et peut-être aussi d'emplois réguliers sur le marché du travail;
- *réduire l'emploi informel*, y compris le travail non déclaré, en augmentant le coût de l'informalité par le biais de sanctions en cas de violation des droits au travail et d'évasion fiscale, associées à la création d'un environnement favorable qui réduise les obstacles à la formalisation, permette aux entreprises et aux travailleurs informels d'avoir accès à des ressources productives et à une protection juridique et renforce la capacité de tous les acteurs à améliorer les conditions de travail; et
- *faciliter la sortie de l'informalité*, surtout dans les **pays** économiquement moins développés **d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale**, en instituant des socles nationaux de sécurité sociale pour tous, en appliquant les mesures relatives au salaire minimum, ainsi qu'à la sécurité et à la santé, en promouvant le droit d'organisation des travailleurs et des employeurs dans l'économie informelle et en créant des plates-formes de dialogue social. Comme évoqué à la section 1.4, le développement de l'économie sociale constitue une voie prometteuse pour faciliter la transition vers la formalité et le travail décent.

La négociation collective et le dialogue social sont dans tous les pays des outils utiles pour élaborer des politiques économiques, industrielles, sociales et de l'emploi équilibrées et coordonnées entre elles:

- *les partenaires sociaux devraient participer pleinement au débat sur les mesures d'austérité et les réformes structurelles correspondantes*, en particulier dans les **pays de l'UE touchés par la crise**;
- *les réformes législatives doivent être réexaminées* du point de vue de leur impact sur les relations professionnelles et l'autonomie des partenaires sociaux;
- *le recours à des procédures d'extension des conventions collectives au niveau sectoriel* devrait être maintenu ou, dans le cas des **pays de l'UE-10 et de l'Europe orientale et du Sud-Est et de l'Asie centrale**, établi/renforcé compte tenu de la possibilité qu'elles offrent d'assurer la stabilité de la couverture conventionnelle ou de l'élargir;
- *la négociation collective doit être renforcée à tous les niveaux*, notamment dans l'UE-10 et dans les **pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale**; et
- *les capacités techniques des partenaires sociaux doivent être encore renforcées*, en particulier dans les **pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale**, pour qu'ils puissent jouer un rôle important aussi bien dans le dialogue social bipartite que dans les consultations tripartites sur les politiques nationales.

Pour que *les salaires soient davantage liés aux gains de productivité et pour réduire la pauvreté au travail* dans la région:

- *il convient de renforcer la négociation collective sur les hausses salariales, notamment au niveau sectoriel*, et les systèmes de rémunération devraient être liés à la performance de l'entreprise par le biais de la participation aux bénéfices et de la rémunération indexée sur les résultats afin d'assurer une redistribution équitable de la valeur ajoutée;

- *les institutions du salaire minimum devraient être développées* afin de protéger les travailleurs qui se situent au bas de l'échelle des salaires et d'éviter qu'ils tombent au-dessous du seuil de pauvreté. Le salaire minimum devrait être fixé en fonction d'objectifs à la fois sociaux et économiques, c'est-à-dire du niveau de vie et de la productivité du travail; et
- malgré la crise, *les gouvernements devraient éviter d'interférer dans la fixation des salaires*, car cela limite aussitôt le rôle des facteurs institutionnels décrits ci-dessus.

Pour améliorer **la sécurité et la santé au travail**:

- les **pays d'Europe du Sud, du Sud-Est et d'Asie centrale** devraient *continuer de renforcer leur législation nationale, se doter de politiques nationales tripartites de SST et mettre en place des systèmes de gestion des risques dans les entreprises*;
- les dirigeants tripartites de **tous les pays de la région** devraient envisager de prendre des mesures pour encourager les employeurs à réduire le stress au travail en *intégrant les risques psychosociaux dans leurs stratégies de gestion des risques et en investissant dans du matériel ergonomique et d'autres outils et pratiques* visant à éviter les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Pour assurer le respect de la législation du travail grâce à une inspection du travail efficace:

- *les services nationaux d'inspection du travail doivent être renforcés*. Pour cela, il faut les doter d'un cadre juridique bien défini et d'un personnel d'encadrement qualifié, il faut améliorer les qualifications des inspecteurs du travail et les outils dont ceux-ci disposent pour promouvoir le respect de la législation du travail et punir les infractions, et il faut favoriser la coopération avec les autorités judiciaires, d'autres organes de contrôle étatiques et les partenaires sociaux;
- *les mesures prises pour lutter contre le travail non déclaré doivent être rendues plus efficaces* grâce à une combinaison de mesures d'incitation et de sanctions destinées à encourager les entreprises à déclarer leurs activités et à s'abstenir de recourir au travail non déclaré. Ces mesures devraient être décidées à la faveur du dialogue social, et leur mise en œuvre devrait être optimisée grâce au renforcement des services d'inspection du travail.

Les participants à la table ronde consacrée au chapitre 2 voudront sans doute débattre des questions suivantes

1. Dans quel(s) domaine(s), selon vous, la qualité de l'emploi laisse-t-elle le plus à désirer dans votre pays?
2. L'approche proposée pour renforcer les mesures de maintien dans l'emploi, associée à des politiques actives et passives du marché du travail est-elle le bon outil pour remédier à la segmentation du marché du travail, et faciliter les transitions sur le marché du travail?
3. Jugez-vous que l'action tripartite pour la transition d'un emploi informel à un emploi formel et décent est utile et réalisable dans votre pays? Dans lequel de ses

volets: i) promouvoir la création d'emplois formels, ii) renforcer l'inspection du travail de manière à faire respecter partout la législation du travail, iii) réduire l'emploi informel en augmentant le coût de l'informalité, et iv) recourir à la formation et à d'autres mesures d'incitation pour faciliter la sortie de l'informalité, l'assistance du BIT vous semble-t-elle le plus utile?

4. Comment pourrait-on renforcer les mécanismes de négociation collective et de dialogue social tripartite dans votre pays de sorte que les points de vue des partenaires sociaux sur les politiques économiques, salariales et de l'emploi, ainsi que sur leur propre rôle dans le redressement de l'économie et du marché du travail, soient pleinement pris en compte dans les décisions des pouvoirs publics?
5. Quels sont les principaux obstacles à une négociation salariale plus forte qui permette d'aligner l'augmentation des salaires sur celle de la productivité et de fixer un salaire minimum correspondant aux objectifs sociaux et économiques de votre pays? Continuerez-vous de solliciter l'aide du BIT pour surmonter ces obstacles?
6. Le service national d'inspection du travail est-il suffisamment efficace pour faire appliquer la législation du travail, garantir des conditions de travail sûres et lutter contre le travail non déclaré dans votre pays? Considérez-vous que l'assistance du BIT devrait porter en priorité sur son renforcement?

3. S'attaquer à la crise de l'emploi des jeunes et relever les défis d'une société vieillissante

Les jeunes et les seniors – les deux groupes situés au début et à la fin de la vie active – sont particulièrement vulnérables. Les jeunes ont beaucoup de mal à entrer sur le marché du travail, et les seniors, qui rencontrent souvent des difficultés liées à l'âge, le quittent parfois prématurément. La situation ne peut manquer de s'aggraver, car le vieillissement de la population atteindra des records historiques au cours des décennies à venir. La diminution du nombre de jeunes et de travailleurs âgés (ou seniors) qui pourront trouver un emploi ou le conserver risque de mettre les systèmes de protection sociale en danger. La baisse du volume global des cotisations aux régimes d'assurance-chômage, de retraites et autres régimes de sécurité sociale menace la viabilité financière de ces systèmes, ce qui pourrait avoir des conséquences néfastes sur la répartition des revenus, ainsi qu'en termes d'inégalité et de pauvreté. La demande de biens et de services en pâtirait, de même que la croissance économique. Par conséquent, la situation des jeunes, des seniors et des autres demandeurs d'emploi représente un double défi, que les politiques relatives au marché du travail, à l'emploi et à la protection sociale doivent permettre de relever.

La crise de l'emploi frappe les jeunes d'une manière disproportionnée. Au sein de l'UE, leur taux moyen de chômage est deux fois plus élevé que celui des adultes, et tend à augmenter encore. Cela peut paraître paradoxal, étant donné la proportion décroissante des jeunes dans la population active – et particulièrement d'une jeunesse plus instruite que jamais auparavant – et le vieillissement progressif de la population dans la plupart des pays de la région²⁴. Les jeunes sont l'avenir de l'économie et de la société. Ils constitueront une génération perdue s'ils n'acquièrent pas assez tôt les compétences dont le marché a besoin, un travail qui utilise leurs qualifications et un revenu qui leur permette de vivre, et de vivre comme ils l'entendent. En outre, cette situation est déjà un facteur d'aggravation des tensions sociales et mine le modèle social européen. Il faut donc prendre des mesures urgentes et fermes pour combattre les principales causes de la crise de l'emploi des jeunes.

Cependant, il faut aussi favoriser le retour à l'emploi des personnes qui ont perdu leur travail pendant la crise, et promouvoir ou préserver l'insertion sur le marché du travail des groupes vulnérables, notamment les travailleurs âgés. Ce chapitre est consacré aux politiques relatives au marché du travail, à l'emploi et à la protection sociale qui sont censées répondre au double défi de l'emploi des jeunes et du retour à l'emploi des seniors. Pour offrir des solutions durables, ces politiques devraient, par exemple, stimuler l'employabilité par l'éducation, la formation et le perfectionnement des compétences, favoriser l'emploi ou le retour à l'emploi par le biais des services de

²⁴ En Europe et en Asie centrale, seuls l'Albanie, l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et la Turquie ne sont pas encore confrontés au vieillissement démographique.

placement et des programmes actifs du marché du travail, et assurer une sécurité du revenu suffisante dans le cadre de systèmes nationaux de sécurité sociale complets et durables.

La section 3.1 donne un aperçu de l'évolution du marché du travail concernant les jeunes, les actifs dans la force de l'âge et les seniors depuis 2008. Elle met l'accent, notamment, sur la morosité des perspectives qui s'offrent aux jeunes. Elle résume les principaux obstacles à leur embauche et présente les difficultés auxquelles doivent faire face d'autres groupes vulnérables, les seniors en particulier, en matière de retour à l'emploi.

La section 3.2 évalue les politiques visant à promouvoir l'acquisition de compétences utiles et l'emploi décent pour les jeunes, ainsi que l'efficacité de différentes politiques et approches. Elle préconise une stratégie multidimensionnelle combinant une série de mesures adaptées aux besoins spécifiques des différents groupes de jeunes.

La section 3.3 passe en revue les politiques mises en œuvre dans la région pendant la crise afin d'encourager la transition des travailleurs licenciés vers un autre emploi. Elle examine notamment le rôle que peuvent jouer les politiques du vieillissement actif s'agissant de relever le défi démographique.

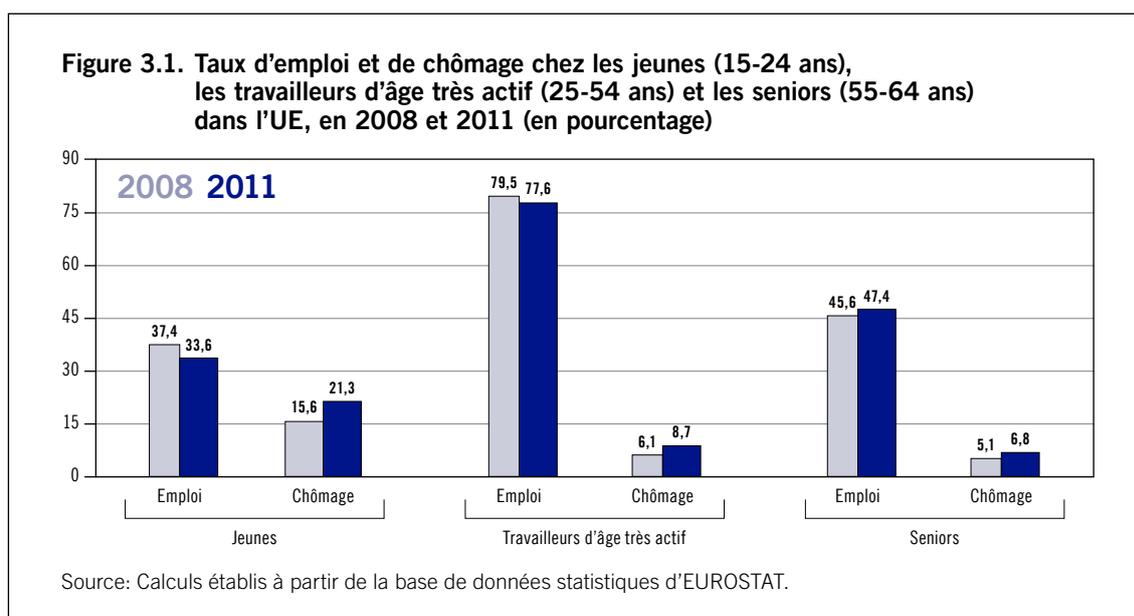
La section 3.4 analyse les faiblesses que présentent les systèmes nationaux de sécurité sociale en matière de couverture, d'adéquation des prestations, de sécurité de revenu en cas de perte de salaire temporaire ou permanente, et de durabilité. Elle examine différents moyens d'assurer une protection sociale à tous.

Pour conclure, la section 3.5 présente des considérations visant à améliorer sensiblement les perspectives des jeunes et des autres groupes d'âge actif, en matière d'emploi et de revenu. Des questions y sont posées pour faciliter les débats lors de la table ronde consacrée au chapitre 3.

3.1. Affronter le marché du travail: une épreuve pour les jeunes surtout, mais aussi pour les travailleurs d'âge très actif et pour les seniors

Le chapitre 1 mettait en lumière les pertes d'emploi massives et la forte hausse du chômage enregistrées depuis le début de la crise économique, notamment dans l'UE. Les divers groupes d'âge de la population active ont été touchés de manières différentes (figure 3.1).

Une comparaison des taux d'emploi et de chômage dans les trois groupes d'âge actif dans l'UE met en évidence la situation désespérée dans laquelle se trouvent les jeunes: pendant la crise, le taux d'emploi dans leur groupe a chuté abruptement de 4 points de pourcentage, tandis que le taux de chômage, qui était déjà très élevé, a encore augmenté de près de 6 points. C'est le taux de chômage le plus élevé parmi les trois groupes. La figure 3.1 montre également la détérioration de la situation des actifs dans la force de l'âge sur le marché du travail – détérioration due à de nombreuses pertes d'emploi. En revanche, le taux d'emploi chez les travailleurs plus âgés a progressé pendant la crise, en restant, toutefois, bien inférieur à celui du groupe d'âge 25-54 ans. Leur taux de chômage a lui aussi augmenté, mais moins que celui des autres groupes d'âge. Cependant, la plupart des sociétés d'Europe et d'Asie centrale étant confrontées à un vieillissement démographique rapide (voir art. 3.3 pour des

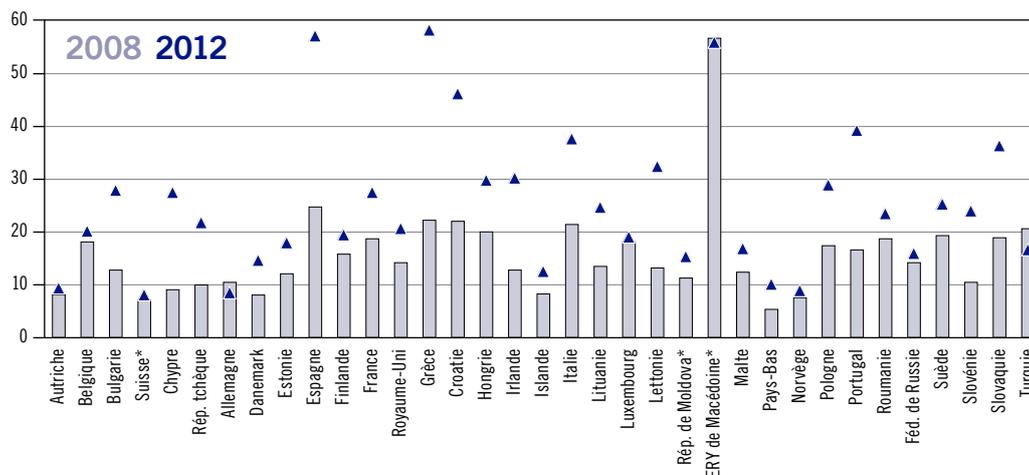


projections plus détaillées), la situation des seniors sur le marché du travail se détériorera rapidement. Pour les trois groupes d'âge, ces tendances représentent des défis considérables en matière d'insertion sur le marché du travail.

La situation critique des jeunes en matière d'emploi

Avant le début de la crise économique déjà, les taux de chômage chez les jeunes étaient disproportionnellement élevés, par rapport à ceux que l'on enregistrait chez les adultes. La situation s'est encore aggravée avec la crise. Au sein de l'UE, le taux de chômage des jeunes a bondi de 15 pour cent en février 2008 à 23,7 pour cent en novembre 2012. Cette moyenne régionale cache toutefois de grandes disparités entre les pays: les taux s'échelonnent de 8,1 pour cent en Allemagne à 56,5 pour cent en Espagne (les deux chiffres datent de novembre 2012) ou 57,6 pour cent en Grèce (sept. 2012) ou, hors UE, à 54,8 pour cent en ex-République yougoslave de Macédoine, en 2011 (voir figure 3.2). Le taux de chômage chez les jeunes dépassait les 20 pour cent dans les deux tiers des 35 pays d'Europe et d'Asie centrale figurant dans le graphique ci-dessous. C'est en Espagne, en Grèce et en Croatie qu'il a connu l'augmentation la plus forte pendant la crise.

Parce que le nombre des jeunes chômeurs n'en finit pas d'augmenter, il leur faut aussi plus de temps pour trouver un emploi: au deuxième trimestre de 2012, près d'un tiers (32,6 pour cent) des jeunes chômeurs de l'UE étaient sans emploi depuis plus de douze mois; en Bulgarie, en Grèce, en Irlande, en Italie et en Slovaquie, ce taux dépassait 45 pour cent au troisième trimestre de 2012. Le chômage a considérablement augmenté pour tous les jeunes, quel que soit leur niveau d'instruction. Si les taux de chômage tendent à être plus faibles chez ceux qui avaient un niveau d'éducation supérieur (16,6 pour cent chez les jeunes ayant fait des études universitaires, 19,2 pour cent chez ceux ayant suivi un enseignement secondaire supérieur et postsecondaire, et 30,7 pour cent chez les jeunes peu qualifiés, au deuxième trimestre de 2012), l'augmentation du chômage chez les jeunes les plus instruits était particulièrement marquée dans des

Figure 3.2. Taux de chômage des jeunes dans certains pays d'Europe et d'Asie centrale, 2008 et 2012


* Données disponibles pour 2011.

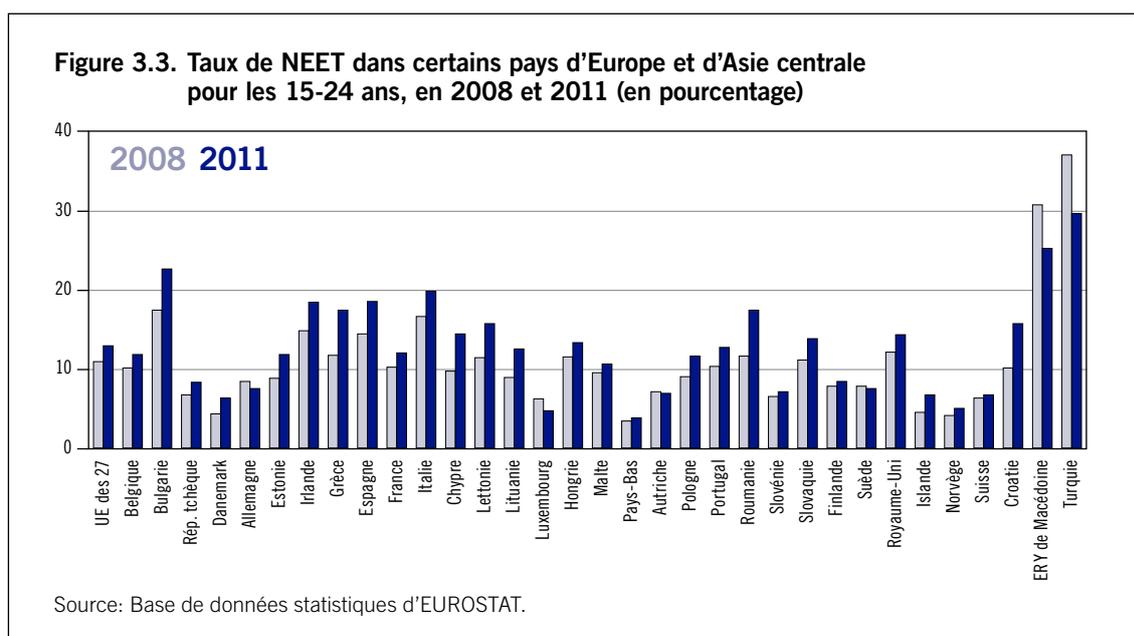
Notes: Données d'octobre 2012 pour l'Estonie et la Hongrie; données de septembre 2012 pour Chypre, la Grèce, la Lettonie, la Norvège, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Turquie.

Source: Données pour 2008 et 2011 (BIT, 2012e, tableau 10). Données pour 2012: Base de données statistiques d'EUROSTAT.

pays comme la Grèce (53,2 pour cent chez les jeunes ayant fait des études supérieures), le Portugal (42,8 pour cent), l'Espagne (39,5 pour cent) et Chypre (31,8 pour cent) au troisième trimestre de 2012. Il s'agit véritablement là d'un gaspillage de jeunes talents.

La crise des jeunes qui ne sont ni pourvus d'un emploi, ni étudiants, ni en formation (NEET)

La crise a également conduit à une augmentation, dans toute la région, du nombre de jeunes qui sont sans emploi et qui ne suivent ni études ni formation. La figure 3.3 montre que, dans l'UE, le taux de NEET chez les 15-24 ans était de 12,9 pour cent en 2011 (soit une augmentation de 2,1 points de pourcentage par rapport à 2008), tandis qu'il avait atteint les 19,8 pour cent chez les 25-29 ans. Ce taux varie considérablement d'un pays à l'autre: si aux Pays-Bas il n'est que de 3,8 pour cent, il est proche de 25 pour cent en Bulgarie. Selon une étude récente, le coût économique des NEET dans 26 pays de l'UE (coût en ressources dû au manque à gagner et coût pour les finances publiques dû aux excédents de transfert) est estimé à 153 milliards d'euros en 2012, ce qui correspond à 1,2 pour cent de leur PIB cumulé (Eurofound, 2012). Rester sans emploi ou sans activité pendant une longue période, pour des raisons autres que les études ou une formation, représente un risque considérable pour les jeunes, car il est fort probable que cela compromettra leur insertion sur le marché du travail, la qualité de leur emploi et leurs perspectives de revenus tout au long de leur carrière. Selon une étude, un jeune qui reste sans emploi pendant un an risque de voir son revenu annuel réduit dans une proportion de 13 à 21 pour cent à l'âge de 42 ans (Gregg et Tominey, 2005, pp. 487-509).



Les jeunes et les formes d'emploi atypiques

L'incidence des formes d'emploi atypiques est très élevée parmi les jeunes: en 2011, 42,5 pour cent des jeunes employés de l'UE exerçaient un travail temporaire (soit trois fois plus que pour l'ensemble de la population active) et, pour plus d'un tiers d'entre eux, il ne s'agissait pas d'un choix volontaire. En Slovénie, par exemple, trois jeunes employés sur quatre ont des contrats temporaires. A cela s'ajoute le fait que 29,7 pour cent des jeunes travaillaient à temps partiel en 2011. Si dans certains cas il s'agit d'un choix délibéré qui permet de concilier travail et études ou obligations familiales, la part des travailleurs à temps partiel involontaires a augmenté de près de 5 points de pourcentage pendant la crise. La hausse la plus marquée a été enregistrée en Irlande, où le pourcentage des jeunes travailleurs à temps partiel a augmenté de 20 points depuis 2007, ce qui indique certes que les étudiants étaient nombreux à opter pour de tels emplois, mais aussi que les employeurs s'efforçaient de réduire les coûts salariaux en temps de crise. Selon une analyse récente, la part des jeunes travailleurs de l'UE dans l'économie informelle serait d'environ 17 pour cent, contre 7 pour cent chez les 25-54 ans (Hazans, 2011). Une analyse de l'informalité parmi les jeunes de huit pays d'Europe de l'Est et du Caucase a montré qu'en 2009 un tiers des emplois occupés par les jeunes relevaient de l'économie informelle (BIT, 2011c)²⁵.

A titre de contribution aux consultations qui se déroulaient en vue de la discussion générale sur la crise de l'emploi des jeunes inscrite à l'ordre du jour de la 101^e session de la Conférence internationale du Travail en 2012, et pour renforcer ce processus de consultation, une série de 11 événements nationaux avaient été organisés à Bruxelles (événement régional pour l'UE), en Arménie, en Azerbaïdjan, en Espagne, en

²⁵ Ces huit pays sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine.

ex-République yougoslave de Macédoine, en France, en Géorgie, en Italie, en Serbie, en Turquie et en Ukraine. Les participants – des jeunes, des représentants des gouvernements, des partenaires sociaux et des représentants de la société civile – avaient identifié cinq problèmes principaux auxquels les jeunes se heurtent dans leur recherche d'un emploi décent, et qu'il est urgent de combattre par des politiques appropriées: 1) une faible demande de main-d'œuvre et un manque d'emplois décents; 2) des marchés nationaux du travail segmentés qui pénalisent les jeunes en matière de salaires, de perspectives professionnelles, de possibilités de formation et de stabilité de l'emploi; 3) un décalage entre l'instruction et la formation des jeunes et les qualifications recherchées sur le marché du travail; 4) une transition difficile des études à la vie active, souvent liée à un manque d'expérience professionnelle; et 5) le fait que les jeunes ne savent pas où et comment chercher un emploi (Deganis et Künzel, 2012, p. 1). En France, par exemple, les jeunes déclaraient que leur génération avait dû revoir ses ambitions à la baisse et renoncer à ses rêves de carrière pour privilégier la stabilité (*ibid.*, 2012, p. 13).

Les obstacles rencontrés sur le marché du travail par les travailleurs d'âge très actif et les travailleurs âgés

Dans le cas des travailleurs de 25 à 54 ans également, l'obstacle principal au retour dans la vie professionnelle est le manque d'emplois décents, qui s'est aggravé pendant la crise. Les chances de retrouver un emploi sont encore plus faibles pour les travailleurs peu qualifiés, les chômeurs de longue durée, les personnes ayant des problèmes de santé, les femmes s'occupant d'enfants en bas âge et/ou de proches handicapés ou âgés, les travailleurs migrants et les minorités ethniques désavantagées telles que les Roms. Toutes ces catégories ont besoin de programmes ciblés.

La situation des seniors face au chômage dans les 27 pays membres de l'UE, telle que la présente la figure 3.1, semble être meilleure que celle des autres groupes d'âge. Cependant, elle ne révèle pas les difficultés auxquelles se heurtent ces travailleurs âgés qui tentent de retrouver un emploi, difficultés qui peuvent les conduire à un retrait prématuré du marché du travail ou à un chômage de longue durée. Un rapport récent de la Commission européenne a établi que ce sont les seniors qui, une fois au chômage, ont le moins de chances de retrouver un emploi, et qu'ils restent beaucoup plus longtemps au chômage (CE, 2011c). Il existe plusieurs raisons à cela, notamment des recherches d'emploi moins intensives, la crainte des employeurs qui ont l'impression que les travailleurs âgés ont une productivité plus faible et sont réticents à acquérir de nouvelles compétences et à s'adapter à des changements organisationnels ou autres, d'éventuelles raisons de santé, et un décalage par rapport aux compétences qu'exigent les emplois proposés sur le marché du travail. Pour les hommes, l'âge est un motif de discrimination dès l'approche de la cinquantaine. Pour les femmes, il l'est encore plus tôt. La rémunération à l'ancienneté ou les indemnités de licenciement peuvent augmenter les coûts relatifs au travail des seniors et influencer les décisions des employeurs en matière de recrutement, notamment dans un contexte de vieillissement de la population.

3.2. Politiques de développement des compétences et de promotion de l'emploi en faveur des jeunes

La crise grandissante de l'emploi des jeunes a poussé le Conseil d'administration du BIT à inscrire ce sujet à l'ordre du jour de la discussion, lors de la 101^e session de la Conférence internationale du Travail, en 2012. Dans sa résolution *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, la CIT affirme que la création d'emplois pour les jeunes est une priorité mondiale absolue, souligne l'importance d'une volonté politique et de partenariats forts et durables et appelle à l'action immédiate et ciblée pour s'attaquer à la crise de l'emploi des jeunes (BIT, 2012f).

Un rapport du BIT préparé pour cette discussion générale évalue les résultats et l'efficacité des politiques mises en œuvre par les Etats Membres pour donner suite aux conclusions concernant l'emploi des jeunes, adoptées par la CIT à sa 93^e session (2005), et en réponse à la crise économique récente (BIT, 2012g). L'examen du cadre d'action de 138 pays, mené pour le présent rapport, fait état de la volonté accrue des Etats Membres de l'OIT de faire de la question de l'emploi des jeunes une priorité. Toutefois, il en ressort aussi que cette volonté s'est rarement concrétisée par un cadre d'action global établissant un ensemble de priorités clairement définies. Dans de nombreux cas, les dispositions de certaines politiques se soldent par des mesures et des objectifs contradictoires, et par un manque de cohérence qui limite leur effet. Un autre problème réside dans le fait que les politiques nationales se focalisent généralement sur l'offre, en particulier sur le développement des compétences des jeunes, les mesures axées sur la demande pour augmenter les possibilités d'emploi des jeunes étant plus rares. En outre, les programmes visent à réduire le chômage et à créer des possibilités de formation, sans réellement s'attacher à améliorer la qualité des emplois ni s'attaquer aux désavantages que subissent les jeunes. De plus, les financements sont souvent alloués à la mise en œuvre de programmes dont la portée est limitée, et les ressources consacrées à la mise en œuvre sont généralement sous-estimées (*ibid.*, pp. 32-33).

Il faut noter que l'emploi des jeunes est également l'une des questions prioritaires pour l'UE. Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, plusieurs grands objectifs et initiatives phares ciblent les jeunes soit spécifiquement, soit à travers les groupes dont ils font partie²⁶. En décembre 2011, la Commission européenne a lancé l'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes, qui demande aux gouvernements et aux partenaires sociaux de prévenir les décrochages scolaires et d'aider les jeunes à acquérir les compétences pertinentes, à gagner de l'expérience professionnelle et à trouver leur premier emploi. Le «paquet emploi» de l'UE, adopté en avril 2012, qui s'ajoute aux priorités de l'emploi établies par l'examen annuel de la croissance de l'UE et définit les orientations politiques à moyen terme pour promouvoir une croissance à forte intensité d'emplois, se rapporte à l'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes. Il met l'accent sur la nécessité de faire du passage de l'école à la vie active une priorité en aidant les jeunes à opérer cette transition: programmes de garantie, mesures d'activation, formations de qualité, promotion de la mobilité, mobilisation de fonds européens disponibles en complément des ressources nationales.

²⁶ Les objectifs sont notamment les suivants: 75 pour cent des 20-64 ans doivent occuper un emploi d'ici à 2020, le taux des décrochages scolaires prématurés doit passer sous la barre des 10 pour cent et au moins 40 pour cent des jeunes doivent avoir un diplôme universitaire. Parmi les principales initiatives phares, on peut citer Jeunesse en mouvement, la Stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois et la Plateforme européenne contre la pauvreté. Voir CE (2012c).

En s'appuyant sur la feuille de route exhaustive fournie par la résolution de l'OIT *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, la section suivante examine les politiques qui se sont révélées efficaces face aux défis passés en revue dans le présent rapport.

Politiques en faveur d'un enseignement et de qualifications adaptés pour les jeunes

Comme indiqué précédemment, de nombreux jeunes dans toute la région trouvent difficilement un travail parce que leurs qualifications scolaires (aussi bien leur niveau d'instruction que leurs compétences) ne correspondent pas aux qualifications requises par les employeurs. Au sein de l'UE des 27, le fait que 4 millions de postes soient vacants, malgré un taux de chômage élevé, est symptomatique (ainsi que les lacunes dans la diffusion d'informations concernant les offres d'emploi) (Matsumoto et Elder, 2010). Ce décalage est encore plus préoccupant dans certains pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale: d'une part, il n'y a pas assez d'emplois hautement qualifiés pour les jeunes diplômés des universités, tandis qu'une forte demande de techniciens de tous les niveaux de compétence et d'ouvriers qualifiés reste insatisfaite; et, d'autre part, la qualité de l'enseignement et de la formation a pris du retard par rapport aux exigences du marché du travail. En outre, les projections des besoins du marché en matière de compétences réalisées dans l'UE mettent en évidence la tendance actuelle à la polarisation des emplois, avec des opportunités d'emploi concentrées soit dans les professions de haut niveau, soit dans les secteurs du commerce de détail, de la vente et des services, qui requièrent un bas niveau de compétence. Les professions émergentes liées à l'environnement (techniciens en énergie solaire, éco-designers, techniciens en biocarburants, etc.) requièrent des compétences supérieures, notamment celles liées à la science, à la technologie, à l'ingénierie et aux mathématiques; la pénurie de compétences de ce type entrave la transition vers des économies vertes à faible émission de carbone.

Les pays d'Europe et d'Asie centrale doivent donc adapter leurs programmes d'enseignement et de formation aux besoins actuels et nouveaux de leur marché du travail, et en améliorer la qualité. La participation continue des partenaires sociaux est fondamentale à cet effet. Ils doivent notamment faire entendre leur voix lorsqu'il s'agit de définir les priorités nationales, d'élaborer des politiques et de suivre leur mise en œuvre. Ils doivent s'impliquer aussi dans les comités de formation professionnelle et autres organes sectoriels au sein desquels associations d'employeurs et syndicats déterminent les besoins de formation, garantissent la qualité et combinent l'apprentissage sur le lieu de travail et en classe, par le biais d'instances de partage des coûts et de décision (BIT, 2012g).

Si l'on se tourne vers l'avenir, *deux domaines d'action s'annoncent prometteurs pour doter les jeunes de compétences prisées par les employeurs.*

En premier lieu, *il faut prévenir le décrochage scolaire prématuré*, car il a un effet néfaste sur les perspectives d'emploi des jeunes. En ce qui concerne l'UE, en 2009, à peine 48 pour cent des jeunes ayant abandonné leurs études prématurément étaient pourvus d'un emploi, tandis que 52 pour cent étaient au chômage ou avaient quitté le marché du travail (CE, 2011d)²⁷. Les Etats s'efforcent de combattre ce problème,

²⁷ Selon la définition de l'UE, les jeunes qui abandonnent l'école prématurément sont âgés de 18 à 24 ans, ont au maximum un niveau d'éducation secondaire inférieur et n'ont pas repris des études ni suivi de formation.

de diverses manières: relèvement de l'âge de la scolarité obligatoire, lutte contre l'absentéisme, écoles de la deuxième chance et centres de formation, aide financière aux ménages en précarité, activités extrascolaires et diversification des possibilités d'apprentissage, aide ciblée sur les décrocheurs potentiels (soutien scolaire). Il existe en Finlande un dispositif dans lequel le jeune décrocheur est pris en charge par un conseiller personnel qui l'aide à reprendre des études ou à trouver un emploi. Ils forment ainsi une «équipe» efficace de recherche de solutions (OEE, 2011).

En deuxième lieu, il y a *les systèmes d'enseignement et de formation techniques et professionnels (EFTP)* associant enseignement scolaire et formation en entreprise, qui permettent d'acquérir des compétences reconnues officiellement. Malheureusement, beaucoup d'a priori négatifs se cristallisent encore autour de l'EFTP, ce qui s'explique, notamment en Europe orientale et du Sud-Est et en Asie centrale, par la faiblesse des moyens investis dans ces systèmes (bas salaires des professeurs, équipements et programmes obsolètes, etc.) et par le décalage avec les exigences des entreprises (formations de qualité médiocre, inadéquation avec les compétences requises pour les postes vacants). Les jeunes sont alors tentés de choisir l'enseignement général, même si le taux de chômage des diplômés est élevé et que les emplois disponibles sur le marché demandent des compétences techniques et professionnelles. L'avantage de ce système dual réside dans sa capacité à répondre simultanément à deux défis principaux auxquels les jeunes sont confrontés: il améliore leur employabilité en ajustant les formations aux besoins de compétences du marché du travail local, et il facilite le passage des études à la vie active en leur offrant une expérience professionnelle pratique. Le succès de l'EFTP repose sur un dialogue efficace entre les pouvoirs publics, les établissements de formation, les partenaires sociaux et les entreprises locales. Leur collaboration doit être rapprochée et durable pour maintenir la pertinence et la qualité des programmes et garantir que le nombre de places en apprentissage proposé par les employeurs soit suffisant (CE, 2012d). Ce système en alternance est bien établi dans des pays comme l'Allemagne et l'Autriche, où le taux de chômage des jeunes est parmi les plus faibles d'Europe; les autres pays de la région pourraient s'en inspirer pour adapter le modèle. Mettre en place un tel système au niveau national ou sectoriel est une entreprise de longue haleine; c'est pourquoi les pays peuvent également faire le choix d'introduire des modules de formation pratique dans les programmes d'enseignement professionnel (*ibid.*, 2012d).

Programmes pour l'emploi des jeunes

Plusieurs politiques actives du marché du travail (PAMT) se sont révélées efficaces pour promouvoir l'emploi des jeunes.

Prestation de services aux jeunes demandeurs d'emploi – aide à la recherche d'emploi, orientation professionnelle, informations sur le marché du travail – assurée par les services publics de l'emploi. Ces services fournissent aux jeunes des informations à jour concernant les offres d'emploi, enregistrent les demandeurs d'emploi et facilitent leur placement en les recommandant pour les postes vacants et en organisant, par exemple, des stages de recherche d'emploi et des salons de l'emploi. Ils offrent des conseils d'orientation professionnelle personnalisés aux jeunes les plus difficiles à placer en se fondant sur leurs spécificités (niveau d'instruction, sexe, origine socio-économique, nationalité, état de santé) et sur les facteurs qui les désavantagent, et soit ils les

encouragent à suivre une formation ou des études complémentaires qui mènent à des professions demandées sur le marché du travail, soit ils les orientent vers les PAMT les plus adaptées compte tenu de leurs besoins et du marché du travail. En République de Moldova, 79 pour cent des bénéficiaires de l'orientation professionnelle sont des jeunes de moins de 29 ans, tandis qu'en Ukraine 34 pour cent des services de placement sont ciblés sur les jeunes (BIT, 2012g, p. 57). Cela étant, en Europe orientale et du Sud-Est et en Asie centrale notamment, nombreux sont les jeunes, en particulier les jeunes défavorisés, qui ne cherchent pas l'aide des services publics de l'emploi, pour diverses raisons: personnel insuffisant, manque d'expérience et de motivation des conseillers (salaires trop bas, fort taux de rotation), trop peu de liens avec les employeurs locaux, pas de PAMT disponibles. Il faudrait considérablement renforcer les effectifs et le financement des services publics de l'emploi pour pouvoir vraiment appliquer les PAMT. En Allemagne, par exemple, le ratio personnel/clientèle a été abaissé pour les chômeurs de longue durée; en vertu d'une nouvelle loi, il est passé à 1/75 pour les jeunes (et à 1/150 pour les adultes). Les services publics de l'emploi devraient également travailler en partenariat rapproché avec les entreprises, ainsi qu'avec les pouvoirs publics locaux, les partenaires sociaux et les organisations locales, afin de fournir des services adaptés à tous les jeunes demandeurs d'emploi, notamment ceux qui sont difficiles à atteindre.

La formation au marché du travail à l'intention des jeunes chômeurs peu qualifiés ou dont les qualifications sont inadaptées est essentielle pour que les intéressés améliorent leur employabilité et acquièrent des compétences qui répondent à la demande. Pour les jeunes découragés, de plus en plus nombreux, ces formations sont également un moyen de garder un lien avec le marché du travail. Elles représentent le programme le plus vaste mis en œuvre par les services publics de l'emploi en faveur des jeunes; dans la zone euro, en 2010, 45 pour cent des participants avaient moins de 25 ans, tandis que leur proportion par rapport à tous les bénéficiaires des PAMT n'était que de 18 pour cent, selon la base de données statistiques EUROSTAT. Cependant, les formations proposées par les services publics de l'emploi étant souvent de courte durée, elles offrent des solutions plus temporaires que durables. En outre, les formations seules peuvent s'avérer insuffisantes pour augmenter les chances d'emploi des jeunes et devraient donc être complétées par une aide à la recherche d'emploi. Le programme islandais «Activating the young» est un bon exemple: il organise à l'intention de chômeurs âgés de 16 à 29 ans, dans certaines écoles secondaires, une palette de cours – technologies de l'information, travail de bureau, arts créatifs, etc. –, en parallèle avec des consultations privées et une aide à la recherche d'emploi. Il a donné de très bons résultats (OEE, 2011).

Le passage de l'école à la vie active peut être facilité par des interventions gouvernementales sous forme de subventions salariales et d'autres mesures d'incitation (par exemple, des exonérations fiscales et de cotisations de sécurité sociale pendant une durée limitée) pour les employeurs qui embauchent des jeunes. Ces subventions temporaires indemnisent les employeurs de la basse productivité initiale des jeunes travailleurs, permettant de cibler les jeunes particulièrement défavorisés et contribuant à augmenter la demande de main-d'œuvre en période de ralentissement économique, notamment dans les pays où le coût du travail est élevé. Associées à une formation et à l'expérience professionnelle, les subventions salariales et les autres incitations temporaires peuvent augmenter les chances des bénéficiaires d'accéder à un emploi permanent. Bon exemple d'une telle politique, le programme «Première chance» mis en place par le Service national de l'emploi serbe offre aux jeunes demandeurs d'emploi (moins de 30 ans) dépourvus d'une première expérience professionnelle significative la

possibilité d'accéder à un emploi subventionné auprès d'un employeur privé, avec un salaire prédéfini pour une durée de six à douze mois (OEE, 2011). Afin que ces programmes puissent porter leurs fruits, il est essentiel qu'ils ciblent en priorité les jeunes difficiles à placer et qu'ils s'accompagnent d'incitations supplémentaires pour que les employeurs gardent les intéressés au-delà de la période subventionnée, par exemple au moyen d'une réduction progressive du montant alloué ou d'un versement unique. De même, les stages peuvent doter les jeunes d'une expérience professionnelle précieuse. Cependant, le risque d'abus augmente en même temps que cette pratique se développe, notamment pendant les périodes de ralentissement. Une meilleure réglementation est essentielle pour que les stagiaires acquièrent une expérience utile, profitent des opportunités et obtiennent une gratification adéquate.

Certains pays ont également mis en place des *taux de salaires minima plus bas pour les jeunes*, qui s'accompagnent parfois de prestations sociales à titre de compensation. L'objectif est de faciliter l'embauche de jeunes demandeurs d'emploi, tout en luttant contre le décrochage scolaire. Certaines études montrent que des taux de salaires plus bas, en combinaison avec d'autres PAMT, ont permis à certains pays d'améliorer la situation des jeunes sur le marché du travail²⁸. Toutefois, de telles politiques doivent être conformes avec les règles internationales et les normes du travail. Par exemple, en Grèce, une réduction de 32 pour cent a ramené le salaire minimum des jeunes de moins de 25 ans sous le seuil de pauvreté au début de 2012. Dans ce contexte, le 19 octobre 2012, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe a décidé que les mesures d'austérité adoptées en février 2012, et la réduction en deçà du seuil de pauvreté du salaire minimum, quel que soit l'âge du travailleur, violaient le point 1 de l'article 4 de la Charte sociale européenne.

Une autre façon de promouvoir l'emploi des jeunes est de favoriser l'*entrepreneuriat* en tant que choix de carrière qui libère leurs potentialités économiques. Les jeunes ont généralement moins d'expérience, de compétences en gestion, de réseaux et d'économies que les personnes plus âgées. Ils ont plus de mal aussi à obtenir un financement extérieur, les banques et les institutions financières les considérant comme un groupe à haut risque. Dès lors, les composantes «entrepreneuriat» des politiques en faveur de l'emploi des jeunes sont d'autant plus efficaces qu'elles ciblent des jeunes qui ont le plus de chances de réussir et qu'elles prévoient des programmes complets combinant formation, services d'appui et accès au financement. A cet égard, les pépinières d'entreprises jouent un rôle précieux. Dans le Brandebourg (Allemagne), l'organisation en parcs technologiques et pépinières d'entreprises propose un «pack de démarrage» offrant des conseils en matière fiscale, publicitaire et bancaire, ainsi qu'un espace de travail et du matériel de bureau (OCDE, 2012a).

Les travaux publics à forte intensité d'emplois et les services communautaires peuvent aider les jeunes peu qualifiés à entrer sur le marché du travail et, de pair avec une formation, à accroître leur employabilité. Dans le même temps, ils contribuent au développement économique local en améliorant la qualité des infrastructures et de l'environnement. En Bulgarie, le programme «De l'assistance sociale à l'emploi» est un bon exemple d'emploi temporaire de jeunes peu qualifiés (entre autres participants). Cependant, selon les évaluations, peu de contrats débouchent sur un emploi régulier et beaucoup sont ceux qui restent piégés dans ce dispositif ou renouent avec le chômage et redeviennent tributaires d'autres formes d'aide à l'emploi.

²⁸ Voir, par exemple, Neumark et Wascher (2004).

Promouvoir l'emploi des jeunes: une démarche globale est impérative

Les ensembles complets de programmes et de services pour l'emploi se sont avérés plus efficaces que les mesures isolées. De tels dispositifs – associant cours de rattrapage scolaire, formations, stages, aide à la recherche d'emploi et mesures incitant les employeurs à embaucher des jeunes défavorisés – répondent aussi bien aux besoins individuels des bénéficiaires qu'aux exigences du marché du travail. Ils s'accompagnent parfois de mesures de protection sociale (transferts en espèces, tels qu'indemnités de transport, subventions familiales, aide au logement) destinées à favoriser la participation.

Les programmes de garantie pour les jeunes, initialement mis en place par certains pays scandinaves, sont des exemples de programmes complets visant à garantir que tous les jeunes aient un travail, suivent des études ou participent à des dispositifs d'activation²⁹. Les modalités pratiques sont variables. En Finlande, le service public de l'emploi (SPE) est tenu d'établir, de concert avec le jeune demandeur d'emploi, un plan individuel dans les deux semaines à partir de l'inscription de celui-ci et de lui proposer un travail, une place universitaire ou une mesure d'activation dans les trois mois suivants. En Suède, le programme se concentre sur la recherche d'emploi associée à des PAMT adéquates pour aider les jeunes inscrits depuis plus de trois mois. En Autriche, la loi sur la formation professionnelle garantit une formation à tous les jeunes de moins de 18 ans. D'autres pays, notamment l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne et le Royaume-Uni, ont également instauré des garanties pour différents groupes de jeunes demandeurs d'emploi. L'évaluation de l'OIT montre que les programmes de garantie pour les jeunes sont plus efficaces lorsqu'ils offrent un accès universel à la formation ou à l'emploi à des groupes cibles déterminés de chômeurs ou de personnes peu qualifiées. Les programmes bien conçus, assortis de systèmes de prestations qui fonctionnent bien grâce aux services de l'emploi ou aux municipalités, et qui ciblent les groupes peu qualifiés et désavantagés, donnent de bons résultats, y compris à moyen terme. Le succès des programmes de garantie pour les jeunes a poussé l'UE à annoncer, lors de la présentation de son «Paquet emploi» en avril 2012, qu'elle entendait déposer une proposition de recommandation du Conseil sur les garanties pour les jeunes d'ici à la fin de 2012. Cette proposition a été lancée au début de décembre 2012. L'OIT a conduit des travaux préparatoires considérables à cet égard.

*Le besoin d'une démarche multidimensionnelle et globale de la promotion de l'emploi des jeunes incite un nombre croissant de pays à lancer des *plans d'action pour l'emploi des jeunes en Europe et en Asie centrale*, notamment en Albanie, en France, en Serbie et en Turquie. Le plan turc, adopté en 2011, préconise à la fois des politiques économiques favorables à l'emploi et la formulation de politiques d'enseignement et de formation qui répondent aux besoins du marché du travail, soutiennent l'entrepreneuriat des jeunes et renforcent la capacité des SPE à promouvoir l'emploi des jeunes et à collaborer avec les organismes publics compétents, les partenaires sociaux, le secteur privé et les établissements d'enseignement.*

Le Fonds social européen (FSE) soutient l'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes, adoptée par la Commission européenne, et de nombreux programmes

²⁹ Cependant, ces programmes peuvent se révéler moins efficaces lorsqu'il s'agit d'aider des jeunes difficiles à atteindre, et leur succès repose sur les efforts des services publics de l'emploi, la situation globale sur le marché du travail et la collaboration avec les partenaires associés.

nationaux. En Irlande et en Roumanie, le FSE subventionne les programmes «Deuxième chance» qui aident les jeunes ayant abandonné l'école prématurément à reprendre leurs études et à décrocher un diplôme. A Chypre et en Grèce, il participe au financement de programmes qui offrent des incitations financières, sous forme de subventions salariales ou d'exonération de charges sociales, pour encourager les entreprises à embaucher des jeunes. En Pologne et en Roumanie, il appuie les stages en entreprise et, en Bulgarie, il finance la formation de jeunes en cours d'emploi. En Grèce, en Hongrie et au Portugal, le FSE cofinance les programmes encourageant les jeunes à devenir entrepreneurs (CE, 2012e).

En raison du caractère d'urgence souligné dans la résolution de la CIT *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, le Conseil d'administration, à sa 316^e session (novembre 2012), a approuvé un plan de suivi en faveur de l'emploi des jeunes qui s'appuie sur trois piliers et qui a été proposé par le Bureau.

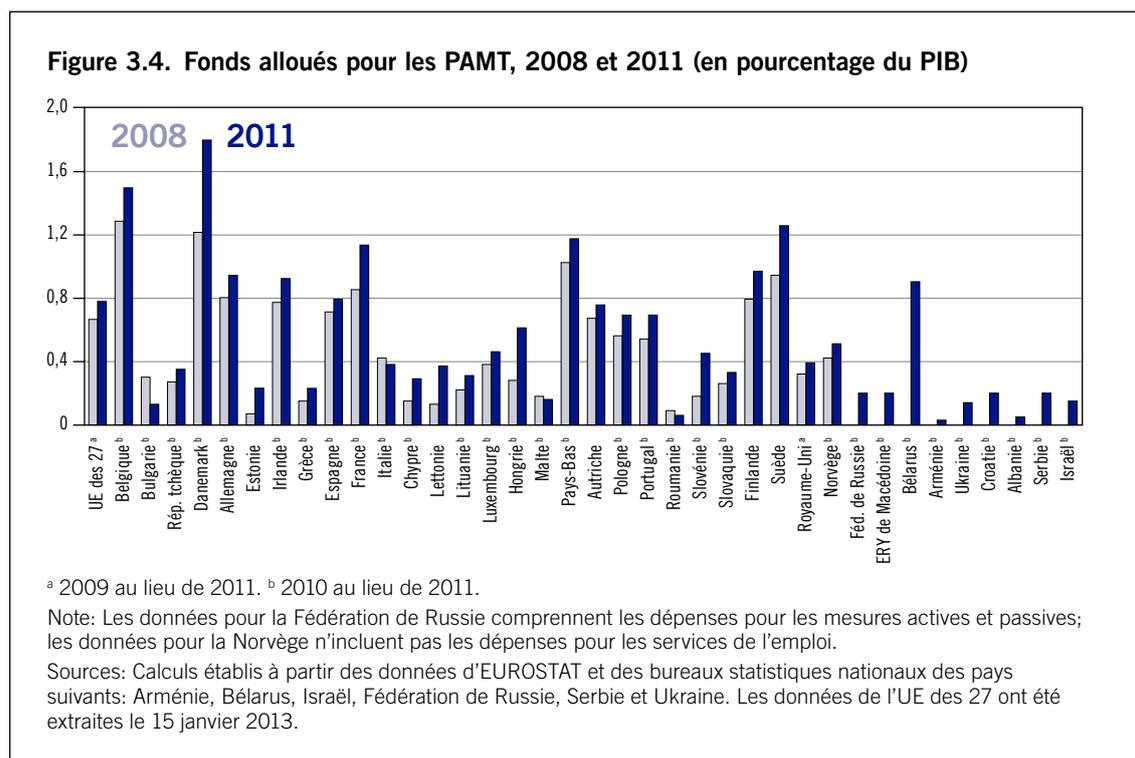
- Le premier pilier a trait à l'appui technique et aux services consultatifs fournis aux mandants de l'OIT pour qu'ils élaborent et mettent en œuvre des politiques et des stratégies nationales propices à la création d'emplois décents pour les jeunes.
- Le deuxième pilier vise à renforcer la capacité de l'OIT en matière de développement et de diffusion des connaissances de façon à ce que le Bureau international du Travail puisse s'affirmer en tant que centre d'excellence sur l'emploi des jeunes.
- Le troisième pilier met en relief le rôle de chef de file que doit jouer l'OIT dans la promotion de partenariats et la sensibilisation en faveur du travail décent pour les jeunes aux niveaux mondial, régional et national.

Compte tenu de l'intérêt que la formation des jeunes suscite auprès des institutions multilatérales et régionales et, partant, de la multiplication des initiatives en la matière, l'appel à l'action lancé par l'OIT en 2012 offre au Bureau et aux mandants un cadre solide, équilibré et complet pour mettre en cohérence toutes ces initiatives. En assumant la coordination du Réseau interinstitutions des Nations Unies pour l'épanouissement des jeunes, le Bureau affirme sa présence mondiale dans le domaine de l'emploi des jeunes (BIT, 2012h).

3.3. Politiques en faveur des transitions sur le marché du travail et du vieillissement actif

Le rôle des PAMT dans la promotion des transitions sur le marché du travail

Les politiques actives du marché du travail sont un outil important lorsqu'il s'agit de réduire les répercussions néfastes de la crise économique sur l'emploi soit en gardant les travailleurs licenciés dans la même entreprise, soit en les aidant à partir travailler ailleurs. Certains pays ont mis en place des mesures de préservation de l'emploi, telles que le chômage partiel (par exemple, en Allemagne, en France et en Italie) ou l'allègement des cotisations de sécurité sociale pour que les travailleurs peu qualifiés puissent garder leur travail (par exemple, en République tchèque). Dans certains cas, les mesures de préservation de l'emploi étaient accompagnées de subventions des SPE



à la formation, afin que les travailleurs peu qualifiés puissent améliorer leurs compétences. Cependant, les PAMT visaient, dans leur ensemble, à promouvoir les transitions sur le marché du travail des travailleurs licenciés vers un nouvel emploi³⁰. La figure 3.4 montre que la majorité des pays d'Europe et d'Asie centrale ont augmenté les dépenses consacrées aux PAMT pendant la crise, à l'exception de la Bulgarie, de l'Italie, de Malte et de la Roumanie, bien que ces trois derniers pays aient enregistré une hausse significative du chômage. Néanmoins, les fonds supplémentaires alloués pour les PAMT ont été plutôt insuffisants pour lutter contre la flambée sans précédent du chômage dans la plupart des pays.

Selon la base de données statistiques d'EUROSTAT, au sein de l'UE, c'est l'aide au placement, effectuée par les SPE, qui a bénéficié des allocations les plus importantes au titre des PAMT afin notamment d'embaucher du personnel supplémentaire et de prendre d'autres mesures d'aide à la recherche d'emploi. La formation au marché du travail a été la deuxième mesure la plus courante, suivie par les subventions salariales. Ces deux politiques ont également reçu un financement plus conséquent. En revanche, les travaux d'intérêt général, l'aide aux personnes handicapées et aux autres groupes les plus vulnérables, les programmes encourageant l'activité non salariée ou l'entrepreneuriat n'ont pas obtenu de fonds supplémentaires. Dans les pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale, et plus particulièrement dans ceux de la CEI, les travaux d'intérêt général étaient la mesure la plus courante, suivis par les formations. En 2009, en Fédération de Russie, 2,4 millions de personnes ont été employées à temps partiel ou ont pris part à des travaux d'intérêt général, et 453 000 personnes ont suivi une formation. Au Kazakhstan, 600 000 emplois temporaires ont été créés par les programmes de travaux d'intérêt général, et 150 000 travailleurs ont suivi une formation

³⁰ Pour l'évaluation de ces politiques, voir BIT et Banque mondiale (2012).

en 2009 et 2010. Les mesures prises en faveur de l'aide au placement, de l'amélioration de l'employabilité ou de la promotion de la demande d'emplois – subventions salariales, programmes de travaux publics, emploi indépendant, entrepreneuriat – sont semblables pour tous les groupes d'âge, et leurs aspects positifs et négatifs (en ce qui concerne les jeunes) ont déjà été examinés dans ce chapitre.

Politiques de promotion du vieillissement actif

La majeure partie de l'Europe traverse une transition démographique caractérisée par un vieillissement marqué de la population. Des taux de fertilité bas (conséquence aussi de la crise prolongée de l'emploi chez les jeunes) et l'augmentation de l'espérance de vie ont considérablement transformé la pyramide des âges dans la plupart des pays d'Europe et d'Asie centrale. En Europe, le ratio de dépendance des personnes âgées, défini comme le rapport de la population des plus de 65 ans à celle des 15-64 ans, devrait augmenter de 24 pour cent en 2010 à 49 pour cent en 2060. Autrement dit, en 2060, il y aura à peine deux personnes actives pour une personne âgée, alors que le ratio actuel est de 4/1. L'Europe du Sud est dans une situation particulièrement préoccupante: ce ratio y passera des 27 pour cent actuels à 58 pour cent. En revanche, l'Asie centrale est en meilleure position puisqu'elle n'atteindra le ratio européen actuel qu'en 2060 (Nations Unies, 2011). En Europe, ce défi démographique limitera progressivement les possibilités de croissance de l'emploi, provoquera des pénuries de main-d'œuvre et mettra à mal la viabilité financière des systèmes nationaux de protection sociale. On peut remédier partiellement à cette situation en augmentant la participation au marché du travail de toute la population active, dont les jeunes et les seniors, grâce à un relèvement éventuel de l'âge de la retraite, compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie. Adopté par la majorité des pays de l'UE durant la décennie passée et aussi par de plus en plus de pays hors UE actuellement, le relèvement de l'âge légal de la retraite est considéré comme l'une des raisons principales du relèvement du taux d'activité des travailleurs âgés (CE, 2011c). Cependant, on pourrait accroître encore le nombre de seniors susceptibles d'exercer une activité productive, les politiques en faveur du vieillissement actif pouvant jouer un rôle important à cet égard.

Celles-ci devraient cibler aussi bien les travailleurs âgés que les travailleurs des classes d'âge de forte activité puisque ces derniers voient déjà émerger des obstacles à leurs perspectives d'emploi. Dans un premier temps, les travailleurs doivent rester qualifiés grâce à un processus d'accumulation dynamique de compétences utiles sur le marché du travail, pour renforcer leur employabilité. Il convient de noter que le taux de participation aux formations décline avec l'âge dans les pays de l'UE. En comparaison avec les autres groupes d'âge, les travailleurs âgés sont les moins susceptibles de suivre une formation sur le terrain. Il existe plusieurs raisons qui pourraient expliquer cela, notamment la réticence des employeurs à financer une formation lorsqu'un tel investissement leur paraît peu rentable, et la réticence des seniors à suivre une telle formation (OCDE, 2012b). Ensuite, selon une idée largement répandue, la productivité déclinerait avec l'âge, même s'il existe des preuves du contraire. Les seniors disposent d'un savoir et de compétences qu'ils ont acquis tout au long de leur vie professionnelle, et la perte prématurée de ces compétences ou l'impossibilité de les remplacer représente souvent un risque économique pour l'entreprise. Parmi les atouts des travailleurs âgés, on peut citer la maturité, la crédibilité, la stabilité, la fiabilité ou encore de

meilleures compétences relationnelles, un niveau de rotation moindre, des accidents moins fréquents et des valeurs professionnelles plus positives (Auer et Fortuny, 2000). En dernier lieu, des problèmes de santé, souvent causés par des conditions de travail mal adaptées, peuvent pousser les seniors à prendre une retraite anticipée. Une stratégie globale pour le vieillissement actif doit relever tous ces défis.

Il existe plusieurs bons exemples de stratégies de ce type. En Espagne, la stratégie globale pour l'emploi des travailleurs âgés 2012-2014 comporte les éléments clés suivants: promotion de bonnes conditions de travail, renforcement de la flexibilité interne au sein des entreprises, préparation des SPE à répondre aux demandes des chômeurs âgés, facilitation du transfert d'expérience en matière d'emploi indépendant d'une génération à l'autre et lutte contre la discrimination fondée sur l'âge dans le monde du travail. En Pologne, le programme de solidarité intergénérationnelle adopté en 2008 est articulé autour de huit objectifs essentiels en matière de PAMT et de mesures visant à réduire la dépendance vis-à-vis de la protection sociale. Selon un rapport d'évaluation, couvrant la période allant d'octobre 2008 à juin 2010, ce programme a eu un impact significatif sur la réforme législative et a amélioré les mesures en faveur de la reprise d'activité des seniors, la participation des seniors aux formations et l'information parmi le personnel des SPE. La Finlande, quant à elle, a adopté une approche novatrice et véritablement globale de la promotion du vieillissement actif, qui répond aux difficultés liées aux longues carrières professionnelles en général, améliore la qualité de la vie professionnelle et mobilise l'ensemble de la population active (OEE, 2012, p. 21).

Une stratégie globale pour le vieillissement actif devrait comporter plusieurs éléments clés axés sur les difficultés des seniors. A la base de ces politiques, le dialogue social est essentiel à la conception de mesures efficaces visant à renforcer durablement la participation des seniors. Les éléments clés sont les suivants:

- *Enseignement, formation et perfectionnement des compétences:* Afin qu'une personne puisse maintenir son employabilité, elle doit régulièrement remettre ses compétences à niveau, de préférence grâce à un apprentissage tout au long de la vie. Cela devrait constituer une stratégie préventive à long terme qui concernerait les travailleurs de tout âge. Il existe un lien évident entre la formation tout au long de la vie et la productivité: dans l'UE, on estime que, si le pourcentage des salariés suivant une formation augmente de 5 points, la productivité de l'entreprise augmente de 4 pour cent (Lipinska, Schmid et Tessaring, 2007). De même, il existe une corrélation positive entre un niveau élevé d'éducation et de formation professionnelle et le taux d'emploi élevé des seniors. Parmi les pays de l'UE, l'Autriche, la Finlande, la Slovaquie et la Suède ont mis en place des stratégies pour la formation continue. En Autriche, cette stratégie pour la période 2011-2020 vise à promouvoir un environnement plus propice à l'apprentissage au sein des entreprises et la formation au marché du travail pour garantir l'employabilité. En Finlande, le projet «Opin Ovi» encourage les adultes à suivre une formation professionnelle, et l'accord-cadre de 2011 avec les partenaires sociaux comprend le droit des salariés à une formation de perfectionnement de trois journées de travail par an. Certains pays, dont les Pays-Bas et la Pologne, accordent également des subventions de formation spécifiquement consacrées aux travailleurs âgés (OEE, 2012, pp. 22-24).
- *Des conditions de travail sûres et saines:* Elles sont essentielles pour le bien-être des travailleurs et l'allongement de la vie professionnelle (voir chap. 2).

- *Adapter les conditions de travail en fonction de l'évolution des besoins:* Cet élément est important pour l'allongement de la vie professionnelle, et nombreux sont les seniors qui souhaiteraient réduire les obligations professionnelles et partir à la retraite progressivement. La recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, prévoit des mesures politiques détaillées relatives au temps de travail et à l'organisation de celui-ci. Alors que certains pays ont adopté une législation qui vise à soutenir et à augmenter la possibilité pour les seniors de travailler à temps partiel (Autriche, Italie, Lituanie), dans les faits, la mise en application de cette option ne s'est que peu concrétisée. En revanche, l'Institut finlandais de santé au travail œuvre activement à la diffusion des bonnes pratiques en matière de bien-être au travail (OEE, 2012, pp. 26-27).
- *Accéder facilement aux services de l'emploi et aux PAMT:* Les stratégies pour aider les seniors à retrouver un emploi sont essentielles. Les services publics de l'emploi de nombreux pays européens élaborent des plans d'action personnalisés pour les demandeurs d'emploi âgés et offrent ainsi une aide au placement intensive et proposent des PAMT adaptées, telles que la formation au marché du travail, l'emploi subventionné ou les travaux d'intérêt général. En Pologne, le personnel du SPE a été formé à répondre aux besoins des chômeurs âgés grâce aux plans d'action personnalisés. En Autriche, l'aide au retour à l'emploi prévoit des aides à l'emploi en faveur des chômeurs désavantagés, notamment les seniors. Cette mesure a été très efficace pendant la récession actuelle et il en a résulté que le nombre de bénéficiaires âgés a été considérablement augmenté jusqu'en 2016. Conformément au programme national allemand «Perspectives 50plus – Pactes pour l'emploi des seniors dans les régions», 78 pactes régionaux ont été conclus à ce jour. Les mesures appliquées par le biais de ces pactes, qui comprennent des consultations personnalisées, des formations à la recherche d'emploi, des subventions salariales et de stages, ou des démarches auprès des employeurs, ont donné de bons résultats (*ibid.*, 2012, pp. 27-29). Plusieurs pays, dont la Bulgarie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Fédération de Russie et l'Ukraine, ont intégré beaucoup de seniors aux programmes de travaux d'intérêt général.
- *Incitation à l'embauche:* Cet élément comprend des indemnités supplémentaires pour les seniors qui acceptent un emploi mal rémunéré (Autriche, Belgique) ou des cotisations sociales plus basses pour les employeurs qui embauchent des seniors (Espagne, Norvège).

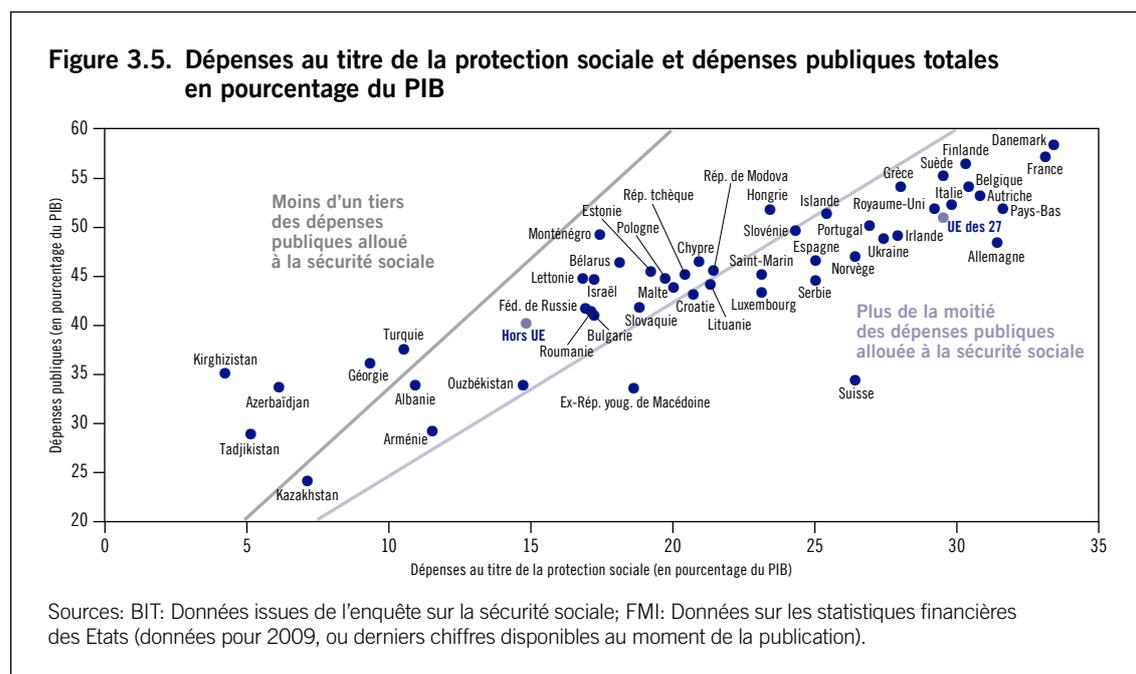
Il est nécessaire de bien coordonner les stratégies globales pour le vieillissement actif avec les systèmes nationaux de sécurité sociale afin d'atténuer les répercussions de la crise économique sur la main-d'œuvre âgée et de favoriser une utilisation optimale du potentiel de ressources humaines des pays d'Europe et d'Asie centrale. Le défi que représente le vieillissement de la population sera également à l'ordre du jour de la discussion générale sur l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique lors de la 102^e session de la CIT en 2013.

3.4. Réformer les systèmes de protection sociale: étendre la couverture, relever le défi du vieillissement démographique, concilier adéquation et viabilité

Tendances récentes et défis à relever

De plus en plus, les systèmes nationaux de protection sociale dans la région d'Europe et d'Asie centrale sont mis à rude épreuve par l'évolution démographique, la crise économique ne faisant qu'aggraver la situation. Ces systèmes doivent être réformés, tout en préservant le principe de la solidarité entre les générations et en prévoyant une protection adéquate contre les risques de chômage, de maladie ou de handicap, notamment des maladies et des accidents liés au travail, et de pauvreté, ainsi qu'une protection dans la vieillesse. Ces éléments sont le socle des sociétés justes et inclusives.

Les dépenses de sécurité sociale (mesurées en pourcentage du PIB) varient considérablement dans la région (figure 3.5). Les pays de l'UE et les autres pays développés d'Europe redistribuent, en moyenne, 29,5 pour cent de leur PIB, contre seulement 15 pour cent pour les pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale. Cependant, les différences entre les pays sont grandes dans ces deux sous-régions. Elles tiennent, dans une large mesure, à l'étendue de la couverture et au niveau de la protection sociale. Tandis que la plupart des pays qui dépensent plus de 10 pour cent du PIB au titre de la sécurité sociale arrivent habituellement à respecter les exigences en matière de couverture, établies par la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et couvrent une large partie de leur population, d'autres pays qui dépensent moins affichent des déficits de protection, eu égard principalement aux populations rurales, aux chômeurs, aux travailleurs informels, ainsi qu'à certains autres groupes. Cependant, dans les pays européens développés aussi, certaines catégories sont dépourvues de protection, notamment les jeunes qui n'ont pas de travail et qui ne suivent ni études ni formation, les chômeurs qui ne



trouvent de travail que par intermittence et de courte durée et les travailleurs informels migrants.

Dans l'UE des 15 et dans d'autres pays européens développés, les débats autour de l'idée que des prestations de sécurité sociale généreuses ont des effets néfastes sur le marché du travail et que la viabilité financière de celles-ci est remise en cause par le vieillissement démographique ont entraîné des réformes qui ont durci les conditions d'accès à certaines prestations, restreint les droits des chômeurs à une aide au revenu et subordonné celle-ci à des mesures d'activation. De plus, les réformes des retraites ont renforcé le lien entre les revenus perçus tout au long de la vie et le montant des prestations, relevé l'âge légal de la retraite et réduit les possibilités de retraite anticipée. Jusqu'à présent, ces réformes ont conduit à une stagnation des dépenses sociales.

En revanche, dans l'UE-10 et dans les pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale, les systèmes de sécurité sociale se sont initialement adaptés aux nouveaux risques sociaux, tels que le chômage et la pauvreté extrême, mais, par la suite, en raison de l'augmentation des coûts, ils ont renoncé aux prestations universelles pour privilégier les prestations ciblées sur les pauvres, baissé le montant des allocations chômage et raccourci nettement la durée des prestations. Associées à d'importants allègements de cotisations sociales, ces mesures, qui avaient pour objectif de réduire les coûts salariaux directs et de stimuler l'embauche, ont entraîné une baisse sensible des dépenses de sécurité sociale. Plusieurs pays ont également réformé leur système de retraite en revoyant à la baisse le pilier public et en le compensant en partie par les comptes d'épargne individuels gérés par des fonds de pension privés, par un relèvement progressif de l'âge légal de la retraite et un durcissement des conditions d'accès à une retraite anticipée. Mal conçues, ces réformes ont entraîné des coûts de transaction élevés, ce qui, en raison des pressions budgétaires, a poussé certains pays (Hongrie, Pologne et Slovaquie) à les repenser et, parfois, à revenir en arrière.

Les stabilisateurs automatiques intégrés aux systèmes de sécurité sociale, tels que les allocations chômage et l'assistance sociale, se sont révélés efficaces pendant la crise économique. Ils ont permis d'empêcher, ou du moins de freiner, l'aggravation de la pauvreté chez les chômeurs et les personnes à leur charge, et de renforcer la demande intérieure globale. En 2008-09, des transferts de revenus plus élevés, sous forme d'allocations de chômage plus généreuses et versées pendant plus longtemps, l'extension de l'assistance sociale et l'indexation des prestations et des retraites se sont ajoutés aux mesures de relance dans de nombreux pays subissant la crise. Toutefois, les transferts de revenus ont été considérablement réduits par les mesures d'assainissement budgétaire. Il en est résulté que ceux qui dépendent des transferts de revenus, par exemple les retraités et les bénéficiaires d'allocations chômage et d'assistance sociale, contribuent de manière disproportionnée à la réduction des effets de la crise sur le budget (BIT et Banque mondiale, 2012).

Réformer la protection sociale

De nombreux jeunes ne bénéficient pas d'une aide au revenu appropriée en période de chômage, voire n'en reçoivent pas du tout. Dans la plupart des pays d'Europe et d'Asie centrale, les personnes à la recherche d'un premier emploi ou les demandeurs d'emploi qui n'ont pas atteint la durée minimale de cotisation, tels que les travailleurs intérimaires ayant eu un contrat de moins d'un an (voir section 2.1, chap. 2),

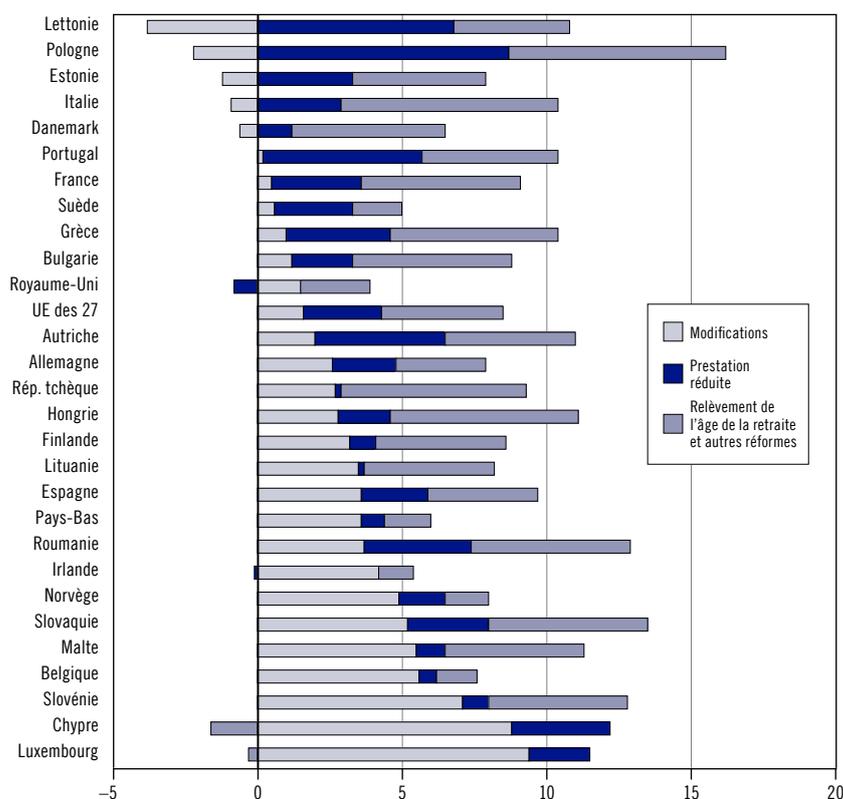
ne remplissent pas les conditions nécessaires pour bénéficier de prestations contributives (bien qu'ils puissent avoir droit à des prestations non contributives ou à une aide sociale subordonnées à un examen des revenus). Certains pays (France, Italie) ont réduit la durée de cotisation requise pour l'octroi des allocations chômage pour les jeunes. De plus en plus de pays ont adopté un système d'«obligations mutuelles», qui impose aux demandeurs d'emploi, dont les jeunes, qui souhaitent recevoir une aide au revenu de participer à des mesures d'activation telles que l'aide intensive au placement ou la formation professionnelle. Ce système pourrait prévoir que l'Etat prendra à sa charge les cotisations de sécurité sociale des demandeurs d'emploi pendant la période où ils sont inscrits auprès de services publics de l'emploi et participent aux mesures d'activation (comme c'est le cas en République tchèque). Cet aspect pourrait susciter l'intérêt des jeunes qui ne sont ni pourvus d'un emploi, ni étudiants, ni en formation.

Le vieillissement démographique pose sans conteste des défis aux systèmes de protection sociale qui auront besoin de s'adapter afin d'assurer leur viabilité financière sur le long terme tout en assurant des niveaux de prestations adéquats. Selon un récent rapport de l'UE, en l'absence de réformes et sans modifications en matière de marché du travail et des retraites, les dépenses au titre des retraites par rapport au PIB augmenteront en moyenne de 8,5 points de pourcentage entre 2010 et 2060 dans l'UE des 27, rien qu'en raison des facteurs démographiques (figure 3.6) (CE, 2012f). Cependant, lorsque des réformes appropriées combinent départ à la retraite retardé et politique de vieillissement actif (segment bleu) avec certaines réductions des taux de remplacement, c'est-à-dire des prestations moindres (segment bleu foncé), l'augmentation projetée des dépenses ne sera que de 1,6 point (segment bleu clair). La perte découlant de taux de remplacement moins favorables peut être compensée par des régimes de retraite privés, obligatoires ou facultatifs, mais pas pour les catégories pauvres de la population.

Afin de retarder les départs à la retraite, il est important de réduire le nombre des départs anticipés autant que possible et, plus particulièrement, d'éviter de prétexter l'invalidité pour justifier le départ des demandeurs d'emploi âgés relativement en bonne santé³¹. Certains pays ont mis fin aux retraites anticipées ou ne les autorisent que pour certaines catégories bien définies de personnes dont la capacité à travailler a été réduite suite à une exposition de longue durée à un environnement nocif pour la santé ou à des conditions de travail pénibles. Les retraites anticipées ont été un moyen efficace de réduire les pertes d'emploi pendant la crise économique et peuvent encore constituer une solution satisfaisante dans le cas des travailleurs qui ont longtemps travaillé dans des conditions pénibles ou lorsque des licenciements massifs touchent des travailleurs âgés dans des régions où le taux de chômage est très élevé. Cependant, il faudrait relever le coût du départ anticipé à la retraite, aussi bien pour l'employeur que pour le travailleur, à des fins de dissuasion. Associée à des mesures en faveur du vieillissement actif – notamment aide à l'aménagement des postes de travail en fonction

³¹ L'écart entre l'âge légal de la retraite (l'âge officiel) et l'âge effectif de la retraite (lorsque les personnes cessent l'activité) est parfois très grand. Dans la plupart des pays d'Europe et d'Asie centrale, l'âge légal est plus élevé que l'âge effectif. Par exemple, en Allemagne, l'écart est de 3,1 ans pour les hommes (l'âge légal est de 65 ans et l'âge effectif est de 61,9 ans) et de 3,6 ans pour les femmes (65 ans contre 61,4); au Luxembourg, l'écart est de 7 ans pour les hommes (65 ans contre 58) et de 6,4 ans pour les femmes (65 ans contre 58,6). Cependant, quelques pays sont dans la situation contraire. Par exemple, en Turquie, l'âge légal de la retraite est inférieur à l'âge effectif de 3,5 ans pour les hommes (60 ans contre 63,5) et de 12,2 ans pour les femmes (58 ans contre 70,4). Toutes les données viennent de la base de données de l'OCDE.

Figure 3.6. Modifications projetées de la part des dépenses afférentes aux pensions dans le PIB, 2010-2060 (en points de pourcentage)



Note: L'absence de réformes/modifications est représentée par la barre entière.

Source: Commission européenne (2012h).

des besoins des personnes âgées handicapées –, cela devrait contribuer efficacement non seulement à maintenir les seniors dans la vie active et productive, mais également à éviter la pauvreté des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite et à prévenir l'instabilité financière des régimes de retraite.

Cette approche est aussi parfaitement pertinente en Europe orientale et du Sud-Est et en Asie centrale. Cependant, dans cette région, encore plus que dans certains pays de l'UE, elle risque de mettre en péril non seulement le taux de remplacement des retraites, mais également l'adéquation des autres prestations, en ce qui concerne leur conformité avec convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952. Aussi chaque pays a-t-il besoin de réformer son système de sécurité sociale d'une manière à trouver un bon équilibre entre la viabilité financière et l'adéquation sociale et économique des prestations. Un dialogue social éclairé est le meilleur outil pour y parvenir³².

Toutefois, dans certains pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale, en particulier ceux du Caucase et d'Asie centrale, de larges groupes de la population vivent sans aucune protection. Pour éviter la résurgence de la pauvreté dans ces zones,

³² Voir Sarfati et Ghellab (2012).

des garanties minimales doivent être fournies par le biais de certaines composantes des systèmes de sécurité sociale. Récemment adoptée, la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, fournit des orientations aux Etats Membres pour établir ou maintenir une sécurité sociale pour tous, tout en visant à assurer la gamme et le niveau des prestations prévus dans la convention n° 102 et dans d'autres conventions et recommandations de l'OIT. Cette nouvelle recommandation appelle les Etats Membres de l'OIT à «effectuer un suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des socles de protection sociale et dans la réalisation des autres objectifs des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale». Ce suivi devrait être réalisé grâce à l'organisation régulière de «consultations nationales» avec les parties prenantes clés afin «d'évaluer les progrès accomplis et d'examiner des politiques en vue de la poursuite de l'extension horizontale et verticale de la sécurité sociale», de répondre aux défis et d'assurer une sécurité de revenu adéquate à tous ceux qui en ont besoin.

3.5. Considérations politiques et voie à suivre

Le chômage et l'inactivité soulèvent des problèmes redoutables en Europe et en Asie centrale – les jeunes payant un tribut disproportionné, même en comparaison avec la main-d'œuvre vieillissante, dans la plupart des pays de la région. Si rien n'est fait pour y remédier, cette situation risque d'entraîner de graves pénuries sur le marché du travail et d'importants déficits dans les systèmes nationaux de sécurité sociale. Des politiques bien conçues peuvent permettre de relever ces défis: politiques d'enseignement et de formation qui apportent des compétences appropriées, notamment aux jeunes mais aussi aux autres travailleurs, politiques actives du marché du travail qui accompagnent l'insertion dans la vie active, mesures de sécurité sociale qui garantissent un revenu adéquat à chacun et complètent les politiques économiques visant à stimuler la création d'emplois. Pour produire l'effet désiré et atteindre tous ceux qui ont besoin d'aide, ces politiques devraient être formulées en étroite collaboration avec les partenaires sociaux et mises en œuvre dans un cadre juridique et institutionnel approprié.

Promouvoir l'emploi des jeunes. Les considérations politiques suivantes pourraient être portées à l'attention des **pays d'Europe et d'Asie centrale** confrontés à un fort taux de chômage des jeunes:

- *Formuler une stratégie multidimensionnelle* (telle qu'énoncée dans la résolution de l'OIT adoptée en 2012 *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*) conforme aux dispositions des normes de travail internationales et fondée sur: i) des politiques macroéconomiques favorables à l'emploi; ii) le développement de compétences adaptées; iii) un large accès à des politiques du marché du travail ciblant les jeunes, y compris des programmes de garantie; iv) l'entrepreneuriat des jeunes, dûment encouragé; et v) la promotion des droits des jeunes.
- *Adopter des plans assortis de délais pour l'emploi des jeunes* qui mettent en œuvre une stratégie multidimensionnelle, conjointement élaborée par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, dotée de ressources suffisantes, et fixant des cibles et des résultats mesurables. L'application de cette stratégie devrait traduire les priorités relatives à l'emploi des jeunes en action concrète.

- *Offrir aux jeunes la possibilité d'acquérir des compétences pertinentes recherchées sur le marché du travail*, en établissant des systèmes en alternance d'enseignement et de formation techniques et professionnels, basés sur une collaboration étroite entre autorités nationales et établissements de formation, d'une part, et partenaires sociaux et entreprises, d'autre part, ou, s'ils existent déjà, en perfectionnant ces dispositifs.
- *Garantir aux jeunes un large accès à des PAMT efficaces*, ce qui accélérera leur entrée dans la vie professionnelle grâce à un accompagnement rapide et personnalisé par les services publics de l'emploi: placement, acquisition d'expérience professionnelle, formation de rattrapage, subventions à l'emploi, programmes d'entrepreneuriat.

Politiques en faveur des transitions sur le marché du travail et du vieillissement actif.

Les considérations politiques suivantes pourraient être portées à l'attention des **pays d'Europe et d'Asie centrale** confrontés à un fort taux de chômage et au vieillissement de leur population:

- *Étendre la portée des PAMT et élargir l'accès à des programmes d'activation à tous les chômeurs, notamment les personnes découragées et les travailleurs menacés par le chômage*, et ainsi améliorer leur employabilité, stimuler la demande de main-d'œuvre, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables, et mieux assortir l'offre et la demande d'emploi.
- *Élaborer des stratégies globales pour un vieillissement actif* qui encouragent le perfectionnement des compétences ou la reconversion des travailleurs, garantissent un milieu de travail sain et sans danger, soutiennent l'adaptation des conditions de travail à l'évolution des besoins des travailleurs âgés, assurent l'accès le plus large à des programmes d'aide personnalisée au placement et de promotion de l'emploi, et prévoient des mesures incitant les travailleurs âgés à accepter les emplois disponibles et les employeurs à les embaucher.

Réformer les systèmes de protection sociale de façon à étendre leur couverture, à relever le défi du vieillissement de la population et à concilier adéquation des prestations et viabilité financière. Les considérations politiques suivantes méritent l'attention:

- *Fournir une aide au revenu à tous les chômeurs, y compris les personnes à la recherche d'un premier emploi et celles pourvues d'un emploi de courte durée*, afin de les empêcher de sombrer dans la pauvreté, et associer cette aide à leur participation à des mesures d'activation. Parallèlement, l'Etat pourrait envisager de prendre à sa charge les cotisations de sécurité sociale de ceux qui sont inscrits auprès des services publics de l'emploi.
- *Coordonner les réformes de la sécurité sociale avec les stratégies pour le vieillissement actif*, afin d'encourager les travailleurs à rester actifs plus longtemps. Diverses mesures peuvent être envisagées à cet effet: examen tripartite de l'âge légal de la retraite, durcissement des conditions autorisant le départ anticipé à la retraite, réglementation plus stricte des pensions d'invalidité, mais aussi accès garanti des travailleurs âgés ayant besoin d'aide à des stratégies pour le vieillissement actif.
- *À l'heure de réformer la protection sociale, trouver le bon équilibre entre la viabilité financière du système et l'adéquation sociale et économique des prestations*, de façon

que les prestations soient conformes aux dispositions de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952. Le dialogue social, assorti de consultations nationales approfondies, est un outil essentiel pour parvenir à un large consensus sur le contenu de ces réformes.

- *Mettre en place des socles de protection sociale*, tout particulièrement dans les **pays d'Europe orientale et du Sud-Est et d'Asie centrale** où de larges groupes de population sont dépourvus de protection, afin d'établir une couverture universelle. La recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, donnera des orientations utiles à cet égard.

Les participants à la table ronde consacrée au chapitre 3 voudront sans doute débattre des questions suivantes

1. Quelles sont les grandes questions qu'une stratégie/politique en faveur de l'emploi des jeunes dans votre pays devrait aborder? Estimez-vous que votre gouvernement est déterminé à engager une telle stratégie et à solliciter à cet effet l'aide du BIT, conformément au plan d'action pour l'emploi des jeunes, lancé récemment pour donner suite à la résolution de l'OIT, *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, adoptée en juin 2012?
2. Des systèmes solides d'enseignement et de formation techniques et professionnels en alternance, comprenant des dispositifs d'apprentissage et de garanties jeunes, sont considérés comme des outils essentiels pour promouvoir l'emploi des jeunes. Recommanderiez-vous l'adoption d'une norme internationale du travail qui viserait leur mise en œuvre à grande échelle dans la région (et dans le monde)?
3. Dans votre pays, quels sont les principaux obstacles qui empêchent d'étendre l'accès des chômeurs et des personnes découragées, en premier lieu les jeunes, et des travailleurs menacés par le chômage aux politiques actives du marché du travail, notamment à l'aide au placement? Comment faudrait-il concevoir ces PAMT en ce qui concerne, par exemple, le développement des compétences, leur adéquation aux besoins du marché du travail, l'anticipation de ces besoins grâce à des mécanismes de prévision, ainsi que le renforcement des institutions du marché du travail, en particulier les services publics de l'emploi?
4. A votre avis, le vieillissement de la population présage-t-il de futures pénuries de main-d'œuvre dans votre pays? La solution réside-t-elle dans une stratégie globale pour le vieillissement actif qui allongerait la durée de la vie active des seniors en associant apprentissage tout au long de la vie et conditions de travail saines et sans danger, accès élargi à l'aide au placement et à des PAMT appropriées et bien coordonnées avec la protection sociale? Quelle est la principale difficulté de cette stratégie, le BIT peut-il contribuer à la surmonter?
5. Dans votre pays, existe-t-il un large consensus sur le contenu d'une réforme de la protection sociale qui assurerait l'équilibre entre la viabilité financière du système, une bonne couverture et des prestations adéquates, notamment pour les personnes à la recherche d'un premier emploi et celles pourvues d'un emploi de courte durée?

Quelle est l'urgence de cette réforme, à quel stade de sa mise en œuvre se trouve votre pays et quels sont les résultats?

6. Pensez-vous qu'il soit possible, dans les pays qui ne sont pas dotés d'un système de protection sociale complet, de parvenir à un consensus sur la nécessité d'instaurer un socle national de protection sociale élémentaire de portée universelle? Quelle aide peut apporter le BIT?

4. Promouvoir les normes internationales du travail et la cohérence des politiques en Europe et en Asie centrale

On reconnaît généralement la nécessité d'assurer la cohérence des politiques économiques, sociales et de l'emploi, mais la crise financière et économique mondiale a mis ces aspirations à rude épreuve. Il semble parfois qu'il y ait une contradiction croissante entre l'objectif du travail décent et de la justice sociale – préconisé par nombre de pays, d'organisations internationales et d'institutions – et les résultats concrets des politiques d'assainissement budgétaire ainsi que des réformes connexes du marché du travail. La disjonction constatée aujourd'hui dans certains pays entre les objectifs des politiques financières, économiques, sociales et de l'emploi menace la cohésion sociale et la stabilité politique et, ce faisant, compromet de plus en plus le modèle social européen.

Se pose donc la question de savoir comment concilier les objectifs économiques, sociaux et de l'emploi. Il faut que la croissance économique se concrétise sous forme de travail décent et de justice sociale et que le travail décent contribue au redressement et à une croissance économique durable. Assurer la cohérence des politiques suppose de dûment prendre en considération les politiques sociales et de l'emploi au moment d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures de rééquilibrage budgétaire. Sans oublier non plus d'envisager l'impact social des politiques économiques, et donc les questions de conception et d'enchaînement des politiques économiques, sociales et de l'emploi. Le présent chapitre examine les moyens d'obtenir cette cohérence afin de promouvoir la croissance, l'emploi et la justice sociale.

Il s'agit avant tout de faire en sorte que croissance économique et justice sociale aillent de pair. Dans cette optique, la cohérence des politiques doit s'appuyer sur les valeurs fondamentales de l'OIT et sur ses normes internationales du travail. La première étape consiste à octroyer une place centrale aux principes et droits fondamentaux au travail (PDFT); à cet égard, toutes les parties intéressées doivent reconnaître que les pays ayant ratifié les normes internationales du travail ont l'obligation légale d'en appliquer les dispositions. La deuxième étape consiste à examiner les incidences de l'élaboration de politiques intégrées, et la troisième à renforcer la coordination et le principe de responsabilité.

Dans la section 4.1, l'auteur souligne que la cohérence des politiques doit s'inscrire dans un cadre normatif commun. Le risque existe que les réponses apportées aujourd'hui à la crise perdent de vue la réalisation effective des PDFT, et plus généralement l'application des normes internationales du travail, voire aillent à leur rencontre. A cet égard, les normes offrent un cadre qui peut indiquer la voie à suivre pour surmonter la crise.

La section 4.2 démontre la nécessité de mettre en place des politiques cohérentes à l'échelle internationale pour promouvoir le travail décent en Europe et en Asie centrale. Le rôle déterminant que joue l'Union européenne (UE) à cet égard transparaît dans ses politiques internes et externes. La prise en compte intégrale de l'Agenda du

travail décent dans les politiques des institutions internationales telles que l'OCDE, le FMI et la Banque mondiale est cruciale pour la cohérence des politiques et la réalisation de progrès sociaux et économiques dans la région.

La section 4.3 traite de ce qui peut être fait au niveau national pour mettre en place des politiques cohérentes. Elle passe en revue des instruments de gouvernance récemment conçus par l'UE, des considérations en cours au sein du G20 et des expériences et des pratiques nationales prometteuses. Elle examine les incidences de ces approches et analyse les expériences en cours et les objectifs eu égard à l'élaboration d'un cadre de politiques cohérentes visant à promouvoir une croissance riche en emplois ainsi que le travail décent au niveau national.

Enfin, la section 4.4 expose un certain nombre de considérations politiques en faveur d'une approche des normes internationales du travail fondée sur le respect des droits et propose des éléments visant à améliorer la cohérence internationale, régionale et nationale à l'appui du travail décent. Elle propose par ailleurs des questions à examiner afin de faciliter la discussion qui sera consacrée au chapitre 4.

4.1. Les normes internationales du travail: un guide pour la cohérence des politiques et une croissance économique durable

Les normes internationales du travail constituent un cadre de référence pour la cohérence des politiques, grâce auquel la croissance économique peut se traduire par une amélioration de l'emploi – en nombre et en qualité –, des conditions de travail, du développement des compétences, de la protection sociale et, dernier aspect mais non des moindres, un dialogue social tripartite constructif. En particulier, le Pacte mondial pour l'emploi et la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail qui a eu lieu à la Conférence internationale du Travail en juin 2012 (101^e session) témoignent du rôle que jouent les normes internationales du travail en prévenant la détérioration des marchés du travail et des conditions de travail, créant par conséquent des conditions favorables à la reprise.

Principes et droits fondamentaux au travail

La réalisation effective des PDFT est nécessaire pour protéger les droits des travailleurs non seulement en temps de crise, mais également en période de relance et de croissance. Comme indiqué dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, «la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime». Il convient de rappeler à cet égard que, à une exception près³³, toutes les conventions fondamentales de l'OIT ont été ratifiées par l'ensemble des pays de la région (Europe et Asie centrale) et que la ratification et la pleine mise en application de ces principes et droits sont aussi des conditions préalables à l'adhésion à l'UE.

³³ Ouzbékistan, convention n° 87.

Toutefois, on observe, en ce qui concerne l'application tant des normes que des principes et droits, des manquements de plus en plus nombreux et graves dans toute la région Europe et Asie centrale, en particulier pendant la crise.

C'est notamment le cas pour les conventions fondamentales sur la liberté syndicale et le droit de négociation collective (conventions n^{os} 87 et 98)³⁴. Parallèlement à la mise en œuvre de la convention prioritaire sur les consultations tripartites (convention n^o 144), *la liberté d'association, la négociation collective et le dialogue social tripartite* favorisent le respect de la légalité, tout en garantissant une répartition plus équitable des droits, des obligations et des avantages.

Compte tenu de l'importance du dialogue social, le Comité de la liberté syndicale a élaboré des principes sur lesquels devraient reposer les mesures adoptées en temps de crise. Par exemple, dans le cadre de consultations concernant les mesures de relance, il faudrait faire en sorte que les autorités publiques sollicitent les vues, les conseils et le concours des partenaires sociaux, en particulier pour la préparation et l'application de la législation touchant leurs intérêts. Si un gouvernement, dans le cadre de sa politique de stabilisation, estime que le niveau des salaires ne peut être librement déterminé par voie de négociation collective, une telle restriction devrait être imposée à titre exceptionnel, et ne pas excéder une période raisonnable. Qui plus est, cette mesure devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs³⁵. Le Comité de la liberté syndicale a par ailleurs noté que les limitations à la négociation collective de la part des autorités publiques devraient, en l'espèce, être précédées de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs en vue de rechercher l'accord des parties.

Il pourrait également être envisagé d'élaborer des mécanismes appropriés en cas de situations économiques exceptionnelles pour faire en sorte que le dialogue social et la négociation collective continuent de jouer un rôle dans le processus d'ajustement (Gravel, Kohiyama et Tsotroudi, 2011, p. 211). Or il est à regretter que, pour faire face à la crise économique, un certain nombre de gouvernements (Espagne, Grèce, Italie, Roumanie³⁶) ont soit relégué le dialogue social au second plan, soit n'en ont pas du tout tenu compte (BIT, 2012c, p. 28).

Une mission de haut niveau du BIT en Grèce a exprimé des préoccupations au sujet des mesures de relance recommandée par la «troïka», composée de la CE, de la BCE et du FMI (BIT, 2011d). Proposant son aide afin de limiter les coûts sociaux et économiques des réformes structurelles, la mission de haut niveau a recensé un certain nombre de domaines relevant du mandat de l'OIT dans lesquels l'assistance technique du BIT pouvait être utile: dialogue social, négociation collective, salaires, promotion de l'emploi, développement des petites et moyennes entreprises (PME), sécurité sociale, inspection du travail, égalité, non-discrimination. La mission de haut niveau a également indiqué que l'imposition d'un mécanisme de négociation collective décentralisée et l'affaiblissement des partenaires sociaux et des institutions de dialogue social ont eu une incidence néfaste sur le système des relations professionnelles du pays, qui est proche de l'effondrement. À sa session de novembre 2012, le Comité de la liberté syndicale a constaté qu'il y avait un certain nombre d'actes répétés et significatifs d'ingérence

³⁴ Convention n^o 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et convention n^o 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

³⁵ BIT: *La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), paragr. 1024 (Genève, 2006).

³⁶ Loi n^o 62/2011.

dans le domaine de la négociation collective libre et volontaire, et une absence de dialogue social. Il a souligné qu'il fallait promouvoir et renforcer le cadre institutionnel de ces droits fondamentaux déterminants et que la Grèce devait redonner aux droits fondamentaux leur place dans son système de relations professionnelles³⁷.

La protection contre le travail des enfants est un autre droit fondamental. L'élimination du travail des enfants dépend notamment des mesures prises par les pouvoirs publics, de la protection sociale et des caractéristiques de la production (BIT, 2012i, p. 8).

Les deux conventions fondamentales de l'OIT sur le travail des enfants (les conventions n^{os} 138 et 182)³⁸ insistent sur l'importance de l'éducation. L'enseignement obligatoire jusqu'à l'âge minimum d'admission au travail reste l'un des moyens les plus efficaces de lutter contre le travail des enfants, et l'accès à l'enseignement élémentaire gratuit joue un rôle déterminant dans la prévention du travail des enfants, y compris sous ses pires formes.

Du fait de la crise et de la tendance qui en résulte à une extension du travail des enfants, les autorités de la région ont pris d'importantes mesures pour améliorer l'accès à l'instruction et en faire bénéficier les catégories les plus vulnérables aux pires formes de travail des enfants – enfants de familles pauvres, enfants roms, enfants des rues. Toutefois, dans certains pays, les gouvernements ont indiqué que ces programmes ou initiatives ne seront pas poursuivis en raison de la situation économique³⁹.

Dans le cadre de leur engagement à l'égard des principes et droits fondamentaux au travail, les pays de la région sont tenus de *respecter les conventions sur le travail forcé* (conventions n^{os} 29 et 105)⁴⁰. En période de crise, la vulnérabilité des travailleurs augmente, le chômage et la pauvreté les incitant à prendre davantage de risques – y compris celui de l'exploitation par le travail forcé – lorsqu'ils cherchent un emploi loin du domicile ou à l'étranger. Du fait de licenciements massifs, de nombreux travailleurs migrants ont perdu le statut légal qu'ils avaient dans leur pays d'accueil et sont ainsi devenus plus vulnérables à l'exploitation.

S'agissant du travail forcé, un grand nombre de pays de la région doivent renforcer encore leur cadre juridique et institutionnel pour lutter avec efficacité contre la traite des personnes, notamment en sanctionnant les auteurs de tels actes et en protégeant les victimes. Compte tenu de la crise, il importe particulièrement que les gouvernements prennent des mesures adéquates pour protéger les travailleurs migrants contre l'exploitation par le travail forcé, indépendamment de leur statut juridique, et pour faire en sorte que ces travailleurs puissent faire valoir leurs droits, en ayant notamment accès aux autorités compétentes⁴¹.

En pleine récession économique, les Etats Membres se doivent aussi de tenir leur engagement à lutter *contre la discrimination et pour l'égalité*, le contexte étant propice à l'explosion des manifestations de discrimination.

³⁷ Document GB.316/INS/9, 365^e rapport du Comité de la liberté syndicale.

³⁸ Convention (n^o 138) sur l'âge minimum, 1973, et convention (n^o 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.

³⁹ Voir, par exemple, la demande directe de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) concernant l'application de la convention n^o 182 par la *Lettonie*, qui porte sur la modification décidée par le gouvernement de la Lettonie, à savoir que le programme visant à former des assistants d'enseignants de nationalité rom (pour faciliter la fréquentation scolaire des élèves roms) ne serait pas poursuivi en raison de la situation économique du pays. Les commentaires et les rapports de la CEACR peuvent être consultés en accédant à la base de données NORMLEX.

⁴⁰ Convention (n^o 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, et convention (n^o 29) sur le travail forcé, 1930.

⁴¹ Voir, par exemple, les demandes directes adressées à la France et à l'Italie en 2011. La CEACR a appelé l'attention des gouvernements sur le fait que les travailleurs migrants en situation irrégulière dans les pays hôtes sont très vulnérables et, par conséquent, encore plus exposés à l'exploitation par le travail forcé.

Le droit à l'égalité et à la non-discrimination est au cœur même des droits de l'homme, et le monde du travail est un terrain idéal pour traiter cette question. Les conventions n^{os} 100 et 111⁴² font partie du cadre général des Nations Unies sur les droits de l'homme; il est fondamental de les ratifier et de les appliquer pour promouvoir et garantir le respect de ces droits plus largement.

Nombre de pays de la région ont fait des progrès dans ce domaine et élaboré un cadre législatif interdisant la discrimination et favorisant l'égalité dans l'emploi et la profession. Néanmoins, du fait de la crise économique, les inégalités salariales entre hommes et femmes pourraient bien s'accroître. Certains pays européens ne se sont toujours pas dotés d'une législation donnant plein effet au principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale (CEACR, 2012). En outre, les mesures d'austérité axées sur la réduction des effectifs dans le secteur public risquent de davantage toucher les femmes (Vaughan-Whitehead, 2012).

Les politiques et programmes visant à lutter contre la discrimination à l'encontre des Roms pourraient également se ressentir de la récession économique, la courbe des progrès accomplis grâce aux initiatives régionales financées par l'Union européenne et la Décennie pour l'intégration des Roms (2005-2015) à l'initiative du Conseil de l'Europe (CEACR, 2012) s'inversant. Certains signes indiquent que la crise économique aggrave la marginalisation des Roms sur le marché du travail.

Des inquiétudes se sont fait jour aussi en ce qui concerne l'impact de la crise sur les travailleurs migrants et les descendants d'immigrants, dont le taux d'emploi chute plus rapidement que celui des autres travailleurs. Ainsi, dans les pays où la crise financière a eu une incidence majeure sur l'industrie du bâtiment, les travailleurs migrants, en particulier les hommes, ont été durement touchés⁴³.

Autres normes internationales du travail importantes

Parmi les normes internationales du travail, *les normes relatives à l'emploi* sont tout à fait pertinentes pour ce qui est d'atténuer les effets de la crise de la dette sur le marché du travail, grâce à la création de possibilités d'emploi productif et durable pour les chômeurs et d'autres catégories de travailleurs vulnérables. Les instruments relatifs à l'emploi préconisent trois étapes fondamentales pour parvenir au plein emploi productif et librement choisi, conformément à la convention n^o 122⁴⁴. Premièrement, les Etats Membres doivent s'engager à atteindre le plein emploi. Deuxièmement, à cette fin, il leur faut mettre en place les institutions voulues, y compris un système de services de l'emploi, au sens des conventions n^{os} 88 et 181⁴⁵, un système d'enseignement et de formation, au sens de la convention n^o 142⁴⁶, et des mesures de promotion de l'emploi par l'intermédiaire des PME et des coopératives, au sens des recommandations n^{os} 189 et 193⁴⁷. Troisièmement, l'allocation de ressources suffisantes et la conception et la mise en œuvre de politiques et de programmes cohérents et efficaces sont nécessaires

⁴² La convention (n^o 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et la convention (n^o 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.

⁴³ Voir BIT (2011e); demande directe adressée en 2010 par la CEACR à l'Islande concernant la convention n^o 111.

⁴⁴ Convention (n^o 122) sur la politique de l'emploi, 1964.

⁴⁵ Convention (n^o 88) sur le service de l'emploi, 1948, et convention (n^o 181) sur les agences d'emploi privées, 1997.

⁴⁶ Convention (n^o 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975.

⁴⁷ Recommandations (n^o 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, et (n^o 193) sur la promotion des coopératives, 2002.

si les Etats Membres veulent atteindre l'objectif du plein emploi. Afin de renforcer les «rapports existant entre les objectifs de l'emploi et les autres objectifs économiques et sociaux», la recommandation n° 122⁴⁸, qui complète la convention n° 122, indique en annexe que «les mesures visant à stabiliser l'emploi pourraient en outre comprendre (...) des mesures fiscales visant le taux des impôts et les dépenses d'investissement».

Plusieurs pays de la région se sont appuyés sur les instruments relatifs à l'emploi avec succès pour atténuer les effets de la crise en 2008-09 mais, face à l'obligation de rééquilibrer les finances publiques, certains ont réduit les dépenses allouées aux politiques actives du marché du travail (voir chap. 3). Comme il est mentionné au chapitre 1, il faut assurer la cohérence des politiques économiques et autres visant à obtenir des résultats durables en matière d'emploi. Il est par conséquent fondamental que les pays de la région prennent les mesures voulues pour garantir une application cohérente des normes relatives à l'emploi, conformément à la convention n° 122.

Les normes de l'OIT sur *la protection sociale*, tout particulièrement la convention n° 102 et la recommandation n° 202⁴⁹, sont des éléments fondamentaux pour garantir la protection sociale, compte tenu, en particulier, de la montée du chômage et du risque accru de pauvreté dans la région sous l'effet des coupes dans les prestations sociales, y compris les pensions.

Il est possible aussi de préserver la sécurité du revenu et la protection des travailleurs en appliquant systématiquement les instruments relatifs à *la protection du salaire (convention n° 95)* et *aux salaires minima (convention n° 26)*⁵⁰ et *les conventions sur la protection du temps de travail, y compris la durée du travail, le repos hebdomadaire et les congés annuels*.

On assiste dans certains pays de la région à une accumulation des arriérés de salaires, que la crise économique actuelle amplifie. Ainsi, en Ukraine, le phénomène de la dette salariale perdure, tant dans les entreprises privées que dans les entreprises d'Etat, en particulier dans le secteur industriel, malgré une série de mesures législatives et de renforcement des services de l'inspection du travail⁵¹.

En outre, les conséquences négatives des mesures d'austérité adoptées dans plusieurs pays européens pour *la protection des salaires* suscitent des préoccupations (par exemple, la baisse du sous-salaire minimum des jeunes en Grèce; voir chap. 3, section 3.2). Ainsi, en Roumanie, le gouvernement a imposé aux fonctionnaires, par voie législative, une baisse de 25 pour cent de leurs salaires, en vertu d'un accord de prêt conclu avec le FMI et la Banque mondiale. Selon leur ampleur et leur sévérité, les baisses de salaire pratiquées au cours de la crise peuvent remettre en question l'objet même des principes de la protection des salaires (convention n° 95)⁵².

Pour ce qui est du *temps de travail*, les efforts entrepris par certains pays européens pour regagner de la compétitivité en rendant la législation du travail plus «flexible» ont suscité des interrogations. En ce qui concerne l'Espagne, par exemple, les règles de la législation générale du travail ne sont plus conformes aux limitations et conditions

⁴⁸ Recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.

⁴⁹ Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.

⁵⁰ Convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, et convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928.

⁵¹ Voir, par exemple, les observations de la CEACR adressées en 2010, 2011 et 2012 à l'Ukraine au sujet de la convention n° 95. Voir aussi les conclusions de la discussion sur l'application par l'Ukraine de la convention n° 95 par la Commission de l'application des normes en juin 2010 à la Conférence internationale du Travail (99^e session).

⁵² Voir, par exemple, l'observation de la CEACR adressée en 2012 à la Roumanie au sujet de la convention n° 95.

énoncées dans les conventions de l'OIT sur la durée du travail et les périodes de repos (notamment les conventions n^{os} 1, 30 et 106)⁵³, en particulier sur de nombreux points importants: durée maximale quotidienne et hebdomadaire du travail, calcul de la durée moyenne hebdomadaire du travail, heures supplémentaires et leur rémunération, octroi d'un jour de repos par période de sept jours⁵⁴.

Les normes internationales du travail ont un rôle important à jouer en ce qu'elles fournissent les orientations nécessaires pour assurer la cohérence des politiques économiques et des politiques sociales. En dépit d'un bon bilan en matière de ratification, il apparaît que l'application des normes internationales du travail au cours de la crise a été quelque peu irrégulière dans la région. Les mesures de rééquilibrage budgétaire prises par les gouvernements ont, dans certains cas, suscité des préoccupations quant à leur impact sur les normes internationales du travail. Pour que la réponse à la crise soit cohérente, inclusive et socialement juste, il s'agit non seulement de ratifier les normes, mais également de les appliquer de façon effective et systématique. Si les décideurs, face à la nécessité d'assainir les finances publiques, ne tiennent pas compte des principes et droits fondamentaux au travail et de la mise en œuvre effective des normes ratifiées par leurs gouvernements, les décisions prises risquent fort, parce qu'elles seront unilatérales, d'avoir des effets préjudiciables au redressement de l'économie, au travail décent et à la cohésion sociale.

Bienfaits économiques des normes internationales du travail: perspectives de reprise axée sur l'emploi

Les normes internationales du travail constituent un cadre de référence pour la cohérence des politiques, et leur application peut favoriser une reprise axée sur l'emploi et une croissance économique durable⁵⁵.

L'application effective des normes internationales du travail peut resserrer le lien entre productivité du travail et salaire et ainsi favoriser la demande globale, la croissance économique et la création d'emplois (voir chap. 2). L'application effective des normes, parce qu'elle tend à promouvoir la négociation collective aux niveaux central et sectoriel, peut accroître le pouvoir de négociation des travailleurs en matière de salaires et d'autres conditions de travail. Des salaires plus élevés stimulent la consommation privée et la demande de produits. Cet effet positif sur la consommation contrebalance l'effet négatif potentiel sur les décisions de recrutement des entreprises. En ce sens, *l'application pleine et entière des normes internationales du travail peut stimuler la croissance en dopant la demande globale, ce qui entraîne la création de possibilités d'emploi*. En particulier, la mise en œuvre effective des principes et droits fondamentaux au travail peut atténuer la pression qui pèse sur les budgets publics. En stimulant la croissance et l'emploi, elle peut réduire la pression sur les systèmes de protection sociale ainsi que la nécessité d'adopter des mesures de relance publiques (BIT, 2012b).

Comme indiqué au chapitre 3, les normes relatives à la sécurité sociale sont un puissant moyen de stimuler une croissance à forte intensité d'emplois. Les prestations

⁵³ Convention (n^o 1) sur la durée du travail (industrie), 1919; convention (n^o 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930; convention (n^o 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957.

⁵⁴ Voir, par exemple, les observations de la CEACR adressées en 2009 à l'Espagne au sujet des conventions n^{os} 1, 30 et 106.

⁵⁵ *Compte rendu des travaux n^o 19*, rapport de la Commission de l'application des normes, Conférence internationale du Travail, 101^e session, juin 2012, Genève.

de sécurité sociale qui sont conformes aux normes de l'OIT offrent un cadre fiable pour l'élaboration d'une stratégie anticrise. Dans le cercle vicieux de la crise – appauvrissement des ressources, augmentation de la dette, réduction de la dépense publique, agitation sociale –, la sécurité sociale peut jouer un rôle majeur en tant que stabilisateur automatique, atténuant les conséquences négatives sur la population et contribuant à maintenir le niveau de la demande globale.

Les normes internationales du travail sont également un facteur important d'amélioration des compétences et d'innovation, éléments nécessaires à une reprise durable et riche en emplois (voir chap. 1 et 3). En 2000, l'OCDE a publié une étude empirique axée sur les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail dans 75 pays appartenant aux catégories des pays développés et en développement. Il ressort globalement de cette étude que les pays qui appliquent fidèlement les normes fondamentales du travail peuvent accroître leur efficacité économique en améliorant les niveaux de compétence et en créant un environnement propice à l'accroissement de la productivité et à l'innovation (OCDE, 2000). Dans le même ordre d'idées, une étude effectuée par Heyes et Rainbird (2011) fait apparaître une corrélation positive entre la présence syndicale sur le lieu de travail et la formation des travailleurs. Cela laisse supposer que l'application des normes fondamentales du travail peut favoriser l'efficacité économique et une reprise durable.

L'application des normes internationales du travail, *en particulier la liberté syndicale et le droit de négociation collective*, contribue à créer un environnement propice aux entreprises qui accroît la motivation des travailleurs, la sécurité de l'emploi et la productivité. Dans leur analyse du lien entre performance de l'entreprise et représentation des travailleurs au Royaume-Uni et en France, Fakhfakh, Perotin et Robinson (2011) constatent que les entreprises ont de meilleurs résultats lorsque la représentation syndicale est forte. De même, Lehdorff et Haipeter (2011) démontrent l'existence d'une corrélation positive entre la négociation collective, la sécurité de l'emploi et l'adaptabilité au sein des entreprises. Par exemple, les systèmes de négociation collective peuvent efficacement contribuer à faciliter les accords sur la flexibilisation du temps de travail sous une forme qui améliore à la fois la productivité et la sécurité de l'emploi (Lee et McCann, 2011, voir également chap. 2). Ces constatations attestent qu'il importe de renforcer les mécanismes de négociation dans la région, en particulier dans le contexte de la crise économique.

L'application effective des normes internationales du travail peut contribuer à rendre les sociétés et les économies plus robustes en période de crise, dans la mesure où elle est susceptible de réduire les inégalités salariales croissantes et le risque d'agitation sociale. En particulier, les institutions centralisées de négociation sur les salaires et la pratique d'élargissement des conventions collectives permettent de réduire les inégalités salariales. Traxler et Brandl (2011) constatent que l'un des effets positifs de la centralisation de la négociation est de réduire les inégalités de revenus. Les effets négatifs supposés de la négociation salariale sur l'emploi se révèlent négligeables. Le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède sont des pays où la couverture conventionnelle est étendue, l'inégalité salariale faible et le taux d'emploi élevé. La négociation collective permet également d'atténuer l'inégalité entre hommes et femmes en réduisant l'écart de rémunération qui existe entre les sexes (Hayter et Weinberg, 2011).

A l'inverse, la décentralisation de la négociation collective, le rétrécissement de la couverture conventionnelle et un faible taux de syndicalisation amplifient les inégalités salariales et contribuent à faire reculer la part des salaires dans le revenu total. Par exemple, au Royaume-Uni, les systèmes de négociation avec un employeur unique

et la chute de la densité syndicale ont entraîné le creusement des inégalités salariales (Hayter et Weinberg, 2011). En Suède, la tendance des employeurs à abandonner la négociation centralisée en 1983 a été corrélée à une augmentation de la dispersion des salaires au sein des branches et de l'une à l'autre⁵⁶.

La répartition équilibrée des gains de productivité est importante non seulement pour l'égalité, mais également pour préparer la croissance. Si, selon les études empiriques, le rôle des normes fondamentales du travail dans le cadre de la relation salaires-productivité est bien établi (voir, par exemple, OCDE, 1996 et 2000; BIT, 2010c et 2011f), leur efficacité pour relancer la production et l'emploi a été mise en lumière plus récemment par le FMI (Kumhof et Rancière, 2010) et par le BIT (Torres, 2010; BIT, 2011f).

Cette analyse montre que la ratification et la mise en œuvre effective des normes internationales du travail ne sont pas seulement une fin en soi, mais offrent des perspectives pour la reprise économique et pour l'emploi, en nombre et en qualité. Inversement, l'application irrégulière des normes et l'affaiblissement des institutions, notamment en matière de négociation collective, peuvent contribuer à un accroissement des inégalités salariales et des conflits sociaux et ne favorisent en rien la performance économique (Traxler et Brandl, 2011).

4.2. Cohérence des politiques à l'échelle internationale

Le BIT coopère avec un très vaste éventail d'organisations et d'institutions internationales et régionales dans les efforts qu'il déploie pour encourager la cohérence des politiques, son objectif étant d'obtenir un large consensus sur l'importance des normes internationales du travail, du travail décent et de la justice sociale.

En vertu de sa Constitution, l'OIT est tenue d'examiner «tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier», et d'apprécier la mesure dans laquelle ceux-ci favorisent ou entravent l'objectif fondamental de la «justice sociale»⁵⁷. Ce mandat a été renforcé par la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008.

En passant en revue les politiques que certaines institutions régionales et internationales ont adoptées ces dernières années, on peut se faire une meilleure idée du soutien dont bénéficient le travail décent et la justice sociale, ainsi que du degré de cohérence des politiques aux niveaux régional et international.

Cohérence des politiques au sein de l'Union européenne

L'idée se répand que la crise économique menace sérieusement le modèle social européen. Grâce à ses relations étroites avec les institutions de l'UE, le BIT peut être un partenaire de poids dans le dialogue sur les stratégies à mener pour façonner ce modèle et le fortifier au XXI^e siècle. Un nouveau modèle social européen adapté pourrait en

⁵⁶ Hibbs, 1990, cité dans Hayter and Weinberg, 2011.

⁵⁷ Constitution de l'OIT, annexe, Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie), 1944.

outre influencer des démarches similaires dans d'autres régions. Au fil des ans, les institutions de l'UE ont pris toute une série d'initiatives concrètes, relevant tant de la politique intérieure que de la politique extérieure, qui ont contribué efficacement à la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent.

Les traités européens montrent l'attachement de l'UE aux valeurs fondatrices de l'OIT et font de la cohérence des politiques une obligation explicite. En 1951 déjà, le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier appelait à une solidarité de fait. Dès les années soixante, les objectifs de la Charte sociale européenne et des normes internationales du travail se recoupaient en grande partie. Plus récent, le Traité de Lisbonne met en avant les grandes valeurs de justice sociale et de solidarité et préconise «une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social»⁵⁸, tout en promouvant la justice sociale. En outre, lorsque l'UE définit et met en œuvre des politiques générales, elle doit tenir compte des exigences liées à la cohérence des politiques en ce qui concerne la promotion de l'emploi, la protection sociale, les activités de lutte contre l'exclusion sociale, l'éducation et la formation, les mesures prises contre la discrimination et les impératifs liés à la protection de l'environnement⁵⁹.

Comme indiqué à la section 4.1, *la ratification des conventions portant sur les principes et droits fondamentaux au travail est une condition préalable à l'adhésion à l'UE.* Les 27 Etats membres de l'UE ont aussi été appelés à ratifier et appliquer les autres conventions dites «à jour» de l'OIT. L'Europe est la région qui a ratifié le plus grand nombre de conventions de l'OIT et, bien que la législation et les pratiques nationales puissent fortement varier d'un pays à l'autre, elle s'appuie dans une très grande mesure sur les principes consacrés par les normes internationales du travail.

De plus, l'UE a pris un grand nombre d'initiatives de *politique extérieure et de mesures pour promouvoir le travail décent* et améliorer sa prise en compte aux niveaux multilatéral et bilatéral. Par exemple, la communication de la Commission européenne sur la protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne insiste fermement sur l'importance des socles nationaux de protection sociale. Quant au cadre stratégique de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie, il mentionne la nécessité d'inclure les normes fondamentales du travail de l'OIT dans les accords de libre-échange de l'Union.

Concrètement, en ce qui concerne les réponses apportées à la crise dans le domaine social et de l'emploi, l'UE a adopté des initiatives qui revêtent un intérêt particulier pour la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent, le Pacte mondial pour l'emploi, les entreprises durables, l'appel à l'action du BIT pour l'emploi des jeunes et les socles nationaux de protection sociale. Par exemple, la nouvelle stratégie de l'UE sur la responsabilité sociale des entreprises⁶⁰ invite toutes les entreprises multinationales établies en Europe à s'engager, d'ici à 2014, à respecter la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale (voir également chap. 1, section 1.4). De plus, la stratégie Europe 2020⁶¹ fixe les objectifs de l'UE en vue d'accroître les possibilités d'emploi et les efforts en faveur de l'innovation, de l'éducation,

⁵⁸ Modifications apportées au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, 13 déc. 2007, art. 3.

⁵⁹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 2010, art. 9, 10 et 11.

⁶⁰ Communication COM(2011) 681 final: «Responsabilité sociale des entreprises: Une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014», 25 oct. 2011.

⁶¹ Communication COM(2010) 2020 final: «Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», 25-26 mars 2010.

de la réduction de la pauvreté et de la protection du climat, et définit des buts spécifiques, par exemple soustraire au moins 20 millions d'Européens de la pauvreté. Afin de stimuler l'emploi, la Commission européenne a mis en place un «paquet emploi»⁶² visant à promouvoir un modèle de croissance centré sur ce thème, dans le cadre duquel la création d'emplois est considérée comme une priorité et l'emploi productif comme une source de croissance. Pour atteindre ces objectifs, le «paquet emploi» fait ressortir la nécessité d'instaurer des politiques ciblées sur des secteurs clés tels que l'économie verte, la santé et les services sociaux, et l'économie numérique. Toujours dans le but de contrer la crise économique et financière qui se poursuit, le Conseil européen a adopté un Pacte pour la croissance et l'emploi⁶³ appelant les Etats membres à:

- porter une attention particulière à un assainissement budgétaire axé sur la croissance;
- rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie;
- promouvoir la croissance et la compétitivité, notamment en s'attaquant aux déséquilibres profonds et en allant plus loin dans les réformes structurelles afin de libérer le potentiel national de croissance;
- lutter contre le chômage et s'attaquer aux conséquences sociales de la crise au moyen de plans nationaux pour l'emploi; et
- moderniser l'administration publique.

En vertu du Pacte pour la croissance et l'emploi de 2012, des initiatives de financement dans les pays touchés par la crise prévoient la mobilisation de 120 milliards d'euros (équivalant à environ 1 pour cent du revenu national brut de l'UE), en accroissant la capacité de prêt de la Banque européenne d'investissement dès 2013 et en réaffectant des fonds structurels et sociaux de l'UE déjà disponibles.

Il est toutefois préoccupant que, au lieu de déterminer et de rétablir la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour atteindre les objectifs de l'UE sur le plan social et sur celui de l'emploi, *les politiques de lutte contre la crise se concentrent sur des mesures rapides et massives d'assainissement budgétaire*, même dans la perspective d'une croissance très faible, de nouvelles pertes d'emplois et d'une aggravation de la pauvreté. Cette stratégie semble aller à l'encontre des valeurs sociales de l'UE, de son obligation conventionnelle d'assurer la cohérence des politiques, et de son engagement en faveur de l'application effective des normes internationales du travail.

Les mesures d'assainissement budgétaire ont été mises en œuvre d'une façon difficilement conciliable avec les exigences liées à la cohérence des politiques sociales et de l'emploi, telles qu'énoncées dans l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dans les examens périodiques qu'elle réalise parallèlement à la délivrance de fonds de renflouement dans les pays frappés par la crise, la troïka a prôné des efforts plus énergiques en vue de réduire les déficits budgétaires ainsi que des réformes structurelles majeures, dans l'attente qu'une réglementation des marchés des produits et du travail moins contraignante permette d'améliorer la compétitivité et de déclencher un rebond dans les secteurs de l'emploi et de la production⁶⁴. A l'intérieur du système de gouvernance ordinaire de l'UE, la mise en place d'instruments tels que

⁶² Communication COM(2012) 173 final: «Vers une reprise génératrice d'emplois», 18 avr. 2012.

⁶³ Conseil européen (EUCO 76/12), conclusions, Bruxelles, 28-29 juin 2012, annexe.

⁶⁴ Document GB.316/WP/SDG/1.

le paquet législatif sur la gouvernance économique (dit «six pack»)⁶⁵ et le Pacte budgétaire⁶⁶ renforce l'impératif de discipline budgétaire, en intensifiant la surveillance de tous les pays membres de l'Union et le contrôle de leur ratio dette/PIB et de leurs déficits budgétaires. La question est donc de savoir si la marge budgétaire disponible pour les politiques sociales et de l'emploi se trouve réduite par l'attention prioritaire accordée à l'assainissement budgétaire, approche qui n'autorise pas, par exemple, d'exceptions limitées et clairement définies en faveur de l'investissement productif dans l'économie réelle aux fins de relancer et de stimuler l'emploi, la productivité et une croissance économique durable.

De plus, le mode de mise en œuvre de plusieurs politiques anticrise semble être contraire aux principes de la liberté syndicale, de la négociation collective et de la consultation tripartite, tels qu'ils sont énoncés dans les normes internationales du travail et défendus par l'UE dans ses politiques intérieures et extérieures. Le Conseil emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) de l'UE a souligné que les institutions et les acteurs du domaine de l'emploi et des questions sociales, en particulier les partenaires sociaux, devraient prendre une part plus active à la gouvernance, aux politiques et aux recommandations par pays de l'Union⁶⁷. Les préoccupations exprimées par le Parlement européen traduisent le sentiment que, dans les pays touchés par la crise, le fonctionnement de la troïka de même que les conditions imposées aux gouvernements représentent une menace directe pour le dialogue social tel que protégé par les normes internationales du travail et les traités de l'UE. Dans ses résolutions successives, le Parlement européen a donc plaidé pour que le BIT participe à l'examen des politiques et des activités de la troïka⁶⁸.

Ces préoccupations et appels à l'action montrent que, même s'il existe au niveau de l'UE plusieurs politiques, instruments et initiatives de croissance favorables à l'emploi qui suivent les grandes lignes des normes, stratégies et orientations du BIT, ces outils doivent être utilisés d'une façon beaucoup plus cohérente pour que les politiques générales:

- encouragent l'adoption de politiques macroéconomiques et financières favorables à l'emploi et stimulent l'investissement dans l'économie réelle, notamment les PME, en tant que principaux moteurs de la création d'emplois;
- soutiennent l'adoption de politiques salariales compatibles avec la productivité et propices à un climat de consommation favorable;
- contribuent à créer un environnement favorable à l'emploi par le biais de politiques efficaces du marché du travail; et
- reconnaissent pleinement l'autonomie des partenaires sociaux dans les négociations collectives ainsi que l'importance d'une application effective et complète des normes internationales du travail, en particulier les PDFT.

⁶⁵ Directive 2011/85/EU du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

⁶⁶ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé par 25 Etats membres de l'UE le 2 mars 2012.

⁶⁷ Conclusions de l'EPSCO (oct. 2010); les partenaires sociaux au sein de l'UE se sont également dits préoccupés par les conséquences de la gouvernance économique et sociale de l'Union, et ont annoncé dans leur programme de travail conjoint pour 2012-2014 qu'ils s'attaqueraient ensemble à ce problème.

⁶⁸ Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2011: Crise financière, économique et sociale: recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre (2010/2242 (INI)); Résolution du Parlement européen du 15 février 2012: Contribution à l'examen annuel de la croissance pour 2012; et Parlement européen: Vers une véritable Union économique et monétaire (2012/2151 (INI)).

Cohérence entre les institutions internationales eu égard aux politiques économiques, financières et de l'emploi mondiales

Depuis quelques années, le BIT collabore étroitement avec des institutions internationales exerçant une influence majeure sur les politiques économiques et financières au niveau mondial.

En mai 2011, l'OIT a signé avec l'OCDE un nouveau protocole d'accord visant à *intensifier la collaboration existante entre les deux organisations dans des domaines très divers liés au monde du travail, tels que l'emploi, la protection sociale, les emplois verts et les entreprises multinationales*. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales donnent un bon exemple du type de cohérence des politiques qui devrait être mise en place; ils incitent ces entreprises à contribuer à la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail dans des recommandations qui reprennent les dispositions applicables de la Déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales.

Par ailleurs, la Banque mondiale pourrait prendre appui sur le *Rapport sur le développement dans le monde 2013: Emplois* pour se rapprocher davantage de l'Agenda du travail décent. Dans son rapport, la Banque mondiale reconnaît que *les emplois sont la pierre angulaire d'une approche tendant à l'équité et à l'inclusion* (Banque mondiale, 2012). L'objectif annoncé dans l'ensemble du rapport consiste à «mettre pleins feux sur l'emploi» dans les débats consacrés à la macroéconomie, à la transformation de la production et au développement.

La coopération entre l'OIT et le FMI, qui répond de manière plus directe à la crise, *privilégie des politiques à même de renforcer la capacité des économies de créer des emplois de qualité*. Elle a donné lieu à la Conférence de haut niveau FMI/OIT sur «Les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale», qui s'est tenue à Oslo en septembre 2010⁶⁹. A l'issue de la conférence, les deux institutions sont convenues d'intensifier leur collaboration dans trois domaines: établissement de socles nationaux de protection sociale; croissance créatrice d'emplois; dialogue social efficace permettant de faire face à la crise économique mondiale et de s'assurer que ses conséquences sociales sont pleinement prises en compte.

Dans le prolongement de la Conférence d'Oslo, le FMI et l'OIT ont lancé des activités en collaboration dans trois pays, dont la Bulgarie (les deux autres étant la République dominicaine et la Zambie), où ils ont organisé en juillet 2012 une conférence à laquelle ont participé les mandants tripartites nationaux, la Confédération syndicale internationale (CSI) et des représentants de la Commission européenne. La conférence a donné aux partenaires sociaux l'occasion d'approfondir leur dialogue social et économique avec le gouvernement bulgare et certaines des principales institutions internationales. Elle visait en outre à améliorer la compréhension mutuelle entre le personnel du BIT et celui du FMI.

Malgré un dialogue et des activités de suivi intenses, il s'est révélé difficile à ce jour pour le BIT et le FMI de réaliser conjointement des progrès importants, ce qui s'explique sans doute par l'évolution du contexte. Pendant la période qui a suivi septembre 2010, la crise de la dette souveraine s'est aggravée et, par conséquent, de nombreux gouvernements et institutions internationales ayant la responsabilité première des décisions macroéconomiques ont redéfini leurs priorités économiques. Le FMI a

⁶⁹ <http://www.osloconference2010.org/>

ainsi redoublé de prudence dans sa détermination de la marge budgétaire nécessaire, au niveau national, pour financer l'investissement public dans les socles de protection sociale et les activités créatrices d'emplois.

Contrairement à ce qui s'est produit dans les trois pays mentionnés ci-dessus, il n'y a pas eu de collaboration directe entre le BIT et le FMI dans les Etats se trouvant au centre de la crise économique en Europe. Pourtant, une telle collaboration semblerait souhaitable pour ramener les pays qui appliquent des programmes d'ajustement économique sur la voie de politiques macroéconomiques plus durables et favorables à l'emploi.

Les réunions du G20, qui visent à une reprise durable fondée sur une croissance forte, viable et équilibrée, offrent d'importantes possibilités de coordonner les politiques anti-crise au niveau mondial et plus particulièrement dans la région, sachant que six pays européens et l'UE sont membres du groupe. Dans leur déclaration de Pittsburgh en 2009, les dirigeants du G20 se sont engagés à placer les emplois de qualité au cœur de la reprise et à mettre en œuvre «des plans de relance qui soutiennent le travail décent, contribuent à préserver les emplois existants et donnent la priorité à la croissance de l'emploi». Les dirigeants ont en outre salué le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT et ont pris l'engagement d'«adopter les éléments clés de son cadre général afin de faire avancer la dimension sociale de la mondialisation».

Pour donner suite au Sommet de Pittsburgh, le BIT a élaboré la stratégie de formation du G20 en consultation avec l'OCDE. Cette stratégie, qui s'appuie sur le cadre conceptuel et pratique du BIT, définit des moyens de lier le développement des compétences à l'employabilité, à la productivité et à l'inclusion sociale (BIT, 2010d). L'OCDE et le BIT se sont fondés sur cette stratégie globale pour rédiger, à l'intention des ministres du Travail et de l'Emploi du G20 réunis à Paris en septembre 2011, une note de politique générale détaillant les mesures à prendre pour s'attaquer à la crise de l'emploi des jeunes.

Cependant, dès le Sommet de Toronto en juin 2010, le G20 opérant un virage brusque est passé de la coordination des mesures de relance à la coordination des mesures d'assainissement budgétaire. L'espoir était alors que la reprise naissante dans le secteur privé serait assez solide pour compenser la contraction provoquée par les efforts simultanés de réduction des déficits budgétaires. Cet espoir a toutefois été déçu, en particulier dans les pays les plus exposés de la zone euro.

Le Sommet du G20 de Los Cabos, en juin 2012, a laissé entrevoir une issue à cette impasse politique. Il a été convenu, dans le plan d'action sur la croissance et les emplois adopté à cette occasion, que, si la situation économique devait continuer à se dégrader de manière importante, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la République de Corée, les Etats-Unis et la Fédération de Russie «seraient prêts à coordonner et mettre en œuvre des mesures additionnelles pour soutenir la demande, en fonction de la situation nationale et des engagements pris par les pays». Dans un rapport conjoint élaboré à l'occasion du Sommet, le BIT, l'OCDE, le FMI et la Banque mondiale font valoir que, en envisageant «d'autres mesures visant à accélérer le rythme de la reprise de l'emploi, les pays du G20 souhaiteront peut-être se concentrer sur des domaines particuliers couvrant à la fois l'offre et la demande sur le marché du travail» (BIT, 2012j, p. 16).

Un accord similaire sur les politiques à mener dès maintenant pour sortir de la crise a été trouvé par les dirigeants de l'OCDE, du FMI, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la Banque mondiale et du BIT lors d'une réunion tenue à Berlin

en octobre 2012 à l'initiative de la Chancelière allemande Angela Merkel; depuis le sommet du G8 en 2007, celle-ci invite tous les ans les chefs exécutifs de ces cinq organisations. La réunion de Berlin, de même qu'une rencontre qui avait eu lieu peu avant avec le Président français François Hollande, a donné l'occasion de débattre de la situation européenne. La déclaration conjointe émise par la Chancelière Merkel, le BIT, l'OCDE, l'OMC, le FMI et la Banque mondiale a de nouveau souligné la nécessité de faire en sorte que les politiques macroéconomiques accompagnent les efforts visant à accroître l'emploi. Elle se réfère aussi à l'Agenda du travail décent et au Pacte mondial pour l'emploi et fait ressortir l'importance de mettre l'emploi des jeunes au cœur des priorités politiques.

Cohérence des politiques dans l'ensemble du système des Nations Unies

Le système des Nations Unies poursuit aussi ses efforts en vue d'assurer la cohérence des politiques à l'échelle internationale, en particulier au travers des nouveaux objectifs de développement définis pour l'après-2015 et, au niveau des pays, des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

S'agissant de la cohérence des services consultatifs des Nations Unies, *les PNUAD sont le principal outil de programmation des pays participants*, qui se montent à une centaine, dont 17 pays de la région Europe et Asie centrale. La note d'orientation sur les PNUAD du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUP) cite, parmi les outils de programmation essentiels, des aspects tels que les normes du travail et les partenaires sociaux. L'immense majorité des PNUAD (97 pour cent) contiennent au moins trois des éléments suivants: principes et droits fondamentaux au travail, emploi, protection sociale et stratégies en matière de dialogue social.

Dans le cadre des préparatifs et des débats dont fait actuellement l'objet le *nouveau programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015*, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies, on reconnaît de plus en plus le rôle précis et essentiel que le travail décent joue et doit continuer de jouer dans les composantes économique, sociale et environnementale du développement. Par exemple, le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 (Rio+20) appelle à prendre des initiatives mondiales en faveur de l'emploi des jeunes et de la protection sociale. Il mentionne à de nombreuses reprises le plein emploi productif et le travail décent. L'approche du travail décent joue aussi un rôle crucial du point de vue de l'environnement, dans la mesure où une transition sociale-ment juste vers l'économie verte passe par le dialogue social, la protection sociale et des PAMT, notamment pour ce qui concerne les secteurs d'activité en déclin et polluants (voir chap. 1) (Nations Unies, 2012b). Si le travail décent faisait encore défaut dans les objectifs du Millénaire pour le développement⁷⁰, le Conseil d'administration du BIT, à sa 316^e session (novembre 2012), a adopté une décision visant à «élaborer et mettre en œuvre une stratégie destinée à faire de l'adoption du plein emploi productif et du travail décent un objectif explicite du programme mondial de développement pour l'après-2015» (BIT, 2012k).

⁷⁰ Seuls une cible secondaire adoptée tardivement («Assurer le plein emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif») et un ensemble d'indicateurs correspondants ont été ajoutés en 2006 à l'OMDI: «Réduire l'extrême pauvreté et la faim».

Cependant, il ressort clairement de ce qui précède qu'il faudra mettre en place, aux niveaux international et régional, des politiques beaucoup plus cohérentes qu'elles ne l'ont été ces dernières années.

4.3. Cohérence des politiques au niveau national

Parmi les dispositifs de relance adoptés en 2008-09 dans la région Europe et Asie centrale pour faire face à la crise, les plus favorables à l'emploi étaient également ceux qui, dans une large mesure, résultaient de méthodes efficaces de coordination et de consultation entre les pouvoirs publics, les responsables des questions budgétaires et du dossier de l'emploi et les partenaires sociaux. La collaboration entre ces acteurs au niveau national est indispensable pour établir une cohérence entre les objectifs économiques et financiers, d'une part, et les objectifs sociaux et ceux relatifs à l'emploi, d'autre part.

Initiatives mondiales et régionales pour la cohérence des politiques au niveau national

Les instruments de gouvernance récemment mis au point dans le cadre du G20 et de l'UE peuvent offrir des solutions utiles pour le renforcement de la cohérence des politiques au niveau des pays.

Dans son Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée, le G20 propose un dispositif qui, sur la base de certains indicateurs, doit permettre en cas de crise de déclencher rapidement l'alerte et de mettre au point des parades appropriées. Dans le cadre de ce dispositif, baptisé «processus d'évaluation mutuelle» (PEM), *des indicateurs mesurant l'évolution de la situation dans les pays ont été définis pour les cinq domaines suivants: dette publique, déficits budgétaires, taux d'épargne privée, dette privée et solde extérieur.* Ces indicateurs doivent aider les gouvernements à évaluer les déséquilibres internes ou externes qui risquent de mettre la croissance en danger.

Le PEM offre donc aux pays divers moyens d'anticiper les crises, à l'aide d'indicateurs portant sur l'évolution de la situation budgétaire et macroéconomique. Les indicateurs retenus ne rendent toutefois pas compte d'un certain nombre de réalités – gravité du chômage, disparités dans les conditions de travail et la protection sociale, répartition déséquilibrée des revenus, salaires et santé, déficit de dialogue social, épargne et investissements. Ils ne sont donc pas assez complets pour fournir des orientations précises sur l'action à engager pour rééquilibrer les politiques macroéconomiques, sociales et de l'emploi et, de ce fait, remettre l'économie sur une trajectoire de croissance durable.

Le système de gouvernance réformé de l'UE contient également plusieurs instruments susceptibles d'être mis au service de la cohérence des politiques. Ainsi, le «semestre européen» est un processus graduel de coordination des politiques économiques, effectué dans un cycle d'une année, qui comporte un examen annuel de la croissance, l'adoption d'orientations pour les politiques budgétaires et macroéconomiques, la présentation des programmes nationaux de réforme et la formulation de recommandations pour les politiques et la planification budgétaire. Ce dispositif couvre les politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles, notamment la politique de l'emploi.

Les indicateurs quantitatifs, qui permettent d'anticiper et de suivre l'évolution de la situation et d'être alerté dès les premiers signes de dysfonctionnement, jouent également un rôle important. Pour surveiller les éventuels déséquilibres macroéconomiques susceptibles de pénaliser la croissance, un tableau de bord a été mis en place, qui permet de suivre l'évolution de la situation économique et budgétaire. Un seul des dix indicateurs rend compte de l'apparition d'un chômage élevé. Dans le domaine de l'assainissement des finances publiques, un déficit budgétaire de 3 pour cent et/ou une dette publique supérieure à 60 pour cent du PIB sont les indicateurs d'un risque inacceptable de future augmentation de la dette et d'aggravation des difficultés de financement. Dans le domaine des réformes structurelles, cinq grands objectifs de l'UE permettent de suivre les évolutions dans les domaines de l'emploi, de la recherche et du développement, de la protection du climat, de l'éducation et de la réduction de la pauvreté. S'agissant de l'emploi, par exemple, l'UE s'est fixé pour objectif de porter à 75 pour cent le taux d'emploi des 20-64 ans d'ici à 2020.

Si la mise en œuvre des politiques de l'emploi et des politiques sociales est, peu ou prou, tributaire de la bonne volonté des gouvernements, le non-respect des engagements pris en matière de coordination des politiques macroéconomiques et budgétaires est en revanche passible de sanctions. Un cycle annuel de coordination, mis en œuvre dans les pays, pourrait servir de fondement à un ordonnancement fixe et fiable des activités de planification, d'anticipation et d'évaluation. Plusieurs autres éléments seront cependant nécessaires pour pouvoir engager un processus national de gouvernance économique et sociale qui réponde véritablement aux impératifs du travail décent.

Pratiques nationales en faveur de la cohérence des politiques

Plusieurs pays fournissent des exemples intéressants et concrets de mise en cohérence des politiques.

La réaction de la Suède face à la crise du système bancaire et à la crise économique à laquelle elle a été confrontée au début des années quatre-vingt-dix peut fournir de précieux indices sur les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à résoudre la crise actuelle de manière cohérente (BIT, 2012c). Outre la mise au point d'un programme de sauvetage soigneusement conçu pour son secteur bancaire en difficulté, *la Suède a adopté en matière de politique budgétaire une stratégie de rééquilibrage à long terme*, qui allait jusqu'à autoriser, dans des conditions bien précises, un creusement du déficit pendant la crise. Cette stratégie a permis d'éviter une contraction du système national de protection sociale et de préserver les ressources budgétaires affectées à des programmes d'emploi et à des PAMT d'une ampleur significative. Le dialogue social a par ailleurs joué un rôle crucial dans les stratégies de reprise, et les institutions de négociation centralisée des salaires ont permis de programmer le relèvement des rémunérations, tout en préservant la compétitivité internationale du secteur manufacturier. La Suède a ainsi été en mesure d'éviter que la crise n'ait des répercussions encore plus lourdes sur les conditions de vie des travailleurs et la demande intérieure.

Un exemple plus récent qui mérite d'être examiné est celui de l'Allemagne, qui, face à la crise, a adopté *une stratégie axée sur la sauvegarde de l'emploi, ce qui lui a permis de remporter dans ce domaine un succès qui n'est pas imputable aux seuls programmes de travail à horaires réduits, mais qui tient au cadre institutionnel même de*

l'économie sociale de marché et au bon fonctionnement de ses stabilisateurs automatiques, notamment en matière de dialogue social (BIT, 2011g). Pendant la crise, des réductions temporaires du temps de travail ont été introduites à l'aide d'un mécanisme ad hoc élaboré dans le cadre des accords conclus au niveau de l'entreprise ou des contrats de travail individuels. Dans le domaine du marché du travail et de la sécurité sociale, d'importants programmes, bénéficiant du soutien des travailleurs et des employeurs, ont également joué le rôle, crucial pour l'économie, de stabilisateur automatique. Les entreprises avaient de bonnes raisons de garder leurs salariés pendant toute la durée de la crise: dans l'attente d'une reprise rapide des exportations, elles ne voulaient pas perdre des travailleurs qualifiés et expérimentés. L'étroite collaboration entre l'Etat, les employeurs et les travailleurs, de l'échelon national au niveau de l'entreprise, garantit en outre le bon fonctionnement d'un système d'apprentissage dual généralisé, qui fournit une main-d'œuvre qualifiée et réduit le chômage, notamment chez les jeunes. Cette approche consensuelle est également facilitée par le fait que les décideurs politiques et les partenaires sociaux peuvent fonder leur action sur des statistiques fiables, ainsi que sur les études économiques et commerciales fournies par de nombreux instituts de recherche, généralement indépendants.

Ces modèles et ces politiques ne peuvent évidemment pas être exportés en totalité dans d'autres pays, dans la mesure où ils prennent appui sur une combinaison spécifique d'institutions déjà anciennes et sont élaborés dans le cadre de contextes nationaux bien particuliers. Pour certains pays, le développement des institutions sociales et du marché du travail et le renforcement de la cohérence des politiques pourraient passer par l'adoption de stratégies économiques et sociales à long terme. La Fédération de Russie, par exemple, dispose, avec son objectif de développement socio-économique à l'horizon 2020, d'un cadre global pour la formulation des objectifs sociaux et économiques, l'établissement du suivi de l'action du gouvernement, notamment pour le développement régional et sectoriel, et la planification des investissements dans l'éducation, la science, la santé et la politique sociale. De même, le plan stratégique de développement de la République du Kazakhstan à l'horizon 2020 définit les cinq priorités du pays en matière de développement, dont la diversification de l'économie et la mise en place de services sociaux de qualité; le gouvernement énonce, dans divers plans et feuilles de route, des objectifs de développement détaillés, et définit notamment les secteurs prioritaires pour le développement industriel et commercial. Des stratégies à long terme en faveur de l'emploi, destinées à étayer les stratégies nationales de développement récemment élaborées, ont été formulées dans les deux pays avec l'assistance du BIT.

En Bulgarie, suite à la crise économique et sociale traversée par le pays en 1996-97, *un système d'alerte précoce a été mis en place afin de renforcer la cohérence des politiques, restaurer la confiance de la population dans la gestion de la transition et prévenir l'apparition de nouvelles crises*. Le système de surveillance proposait une approche globale radicalement novatrice visant expressément à améliorer la cohérence des politiques nationales. Le système d'alerte reposait sur quelque 300 indicateurs portant sur des domaines tels que l'inflation, le système bancaire, le développement du marché du travail, l'efficacité du système de sécurité sociale et le développement économique⁷¹. Sur la base de ces indicateurs, des rapports mensuels sur le développement ont été distribués à près de 300 personnes issues d'horizons variés – gouvernement, secteur privé,

⁷¹ UNDP Project BUL/99/021: Bulgaria Early Warning Report, mai 2000.

universités, organisations non gouvernementales, communauté des donateurs. Il ressort d'une évaluation effectuée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁷² que ces rapports ont été dûment pris en considération par les divers partenaires. Le système d'alerte a également contribué à donner davantage d'impact aux initiatives destinées à mobiliser les chômeurs par le biais de politiques actives du marché du travail.

Le pays a cependant connu une période de croissance économique rapide; le système d'alerte fut alors considéré comme superflu, perdit de son influence, pour être finalement aboli en 2007. Dès lors, avec une baisse de 5,5 pour cent du PIB en 2009, la Bulgarie n'était pas mieux outillée pour faire face à la crise que les autres pays de la région. Le maintien du système d'alerte aurait sans doute aidé le pays à se placer sur une trajectoire de croissance macroéconomique plus durable. Pour améliorer la coordination entre les différents ministères et entre les partenaires sociaux et, par exemple, pour stimuler le débat concernant l'affectation des capacités budgétaires à un développement économique riche en emplois, l'évaluation de la situation de la Bulgarie effectuée au titre du Pacte mondial pour l'emploi recommandait la mise en place d'un mécanisme qui utiliserait les chiffres de l'emploi comme indicateurs de performance (BIT, 2011h). L'initiative conjointe FMI-OIT favorise également le dialogue social, en invitant notamment les ministres du Travail et des Finances et les partenaires sociaux à engager un débat sur le travail décent, le rééquilibrage des finances publiques et la croissance économique.

Éléments pour l'établissement de modèles nationaux en matière de cohérence des politiques

Les considérations précédentes permettent de dégager plusieurs éléments clés de la cohérence des politiques au niveau national.

Il ressort des exemples examinés plus haut que les stratégies de gouvernance économique axées sur les politiques financières et macro-économiques gagnent progressivement du terrain. Pour autant, la simple coordination des politiques ne débouchera pas sur une véritable cohérence si elle ne s'applique pas, de manière exhaustive, à l'ensemble des domaines d'intervention. Ainsi, les approches qui mettent principalement l'accent sur l'assainissement budgétaire et l'austérité ne tiennent pas compte de l'emploi et des questions sociales. *Pour être en mesure de consolider à la fois les progrès économiques et la justice sociale, il faut que la coordination des politiques soit au service de l'économie réelle et des populations, conformément aux obligations internationales découlant des normes internationales du travail ratifiées.* Il convient donc d'élaborer des modèles de gouvernance économique et sociale qui permettent de desserrer quelque peu l'étai de l'austérité et de constituer des fonds qui seront affectés aux politiques sociales, aux politiques de l'emploi et à l'économie réelle. Il importe par conséquent que les objectifs sociaux et les objectifs relatifs à l'emploi soient au cœur des nouveaux mécanismes de coordination visant à assurer la cohérence des politiques.

Il est indispensable de disposer d'instruments, de données et d'indicateurs fiables pour suivre les évolutions et anticiper les risques et les déséquilibres qui se profilent. Les statistiques fiables et détaillées provenant des études consacrées aux perspectives

⁷² Evaluation des effets du programme pays du PNUD, Bulgarie, 2003.

de l'économie et des entreprises, des systèmes d'information sur le marché du travail et des enquêtes sur la sécurité sociale effectuées par le BIT constituent le fondement de systèmes de surveillance à large portée. Les données mensuelles et des projections des évolutions futures fondées sur les analyses de tendances sont de précieux outils qui permettent d'assurer une surveillance continue et d'anticiper au bon moment. Des indicateurs quantitatifs et qualitatifs devraient permettre de mieux analyser et prévoir les évolutions macroéconomiques et la situation budgétaire des pays. Il importe cependant, pour garantir la cohérence des politiques, d'accomplir également des progrès dans l'élaboration d'indicateurs de travail décent et de la justice sociale. *Toute stratégie de gouvernance devrait donc comporter des indicateurs sur l'emploi, le chômage, les conditions de travail, la répartition des revenus, les salaires, les éventuels déficits de dialogue social, ainsi que les principaux changements dans la structure de l'épargne et de l'investissement.* Les indicateurs de l'OIT sur le travail décent peuvent être utiles dans les domaines suivants: opportunités d'emploi, rémunérations adéquates et travail productif; horaires de travail décents; conciliation entre travail, famille et vie privée; stabilité et sécurité du travail; égalité de chances et de traitement en matière d'emploi; environnement de travail sans risque; sécurité sociale, dialogue social, représentation des employeurs et des travailleurs (BIT, 2012).

Outre les données et les indicateurs, *il importe de pouvoir compter sur une large participation des partenaires sociaux, car cela permet d'engager une dynamique qui tend à assurer un partage plus égal des obligations, des gains, des risques et des opportunités dans et entre les pays, et contribue de ce fait à renforcer la justice sociale.* La définition de cotes d'alerte indiquant la présence de risques exige le consentement d'une multiplicité d'acteurs. Par exemple, lorsque l'on considère un ratio dette publique/PIB, il serait possible d'introduire une distinction entre une dette «improductive» et les investissements productifs dans l'emploi et l'économie réelle. Par ailleurs, dès la première alerte dans des domaines tels que l'emploi, la sécurité sociale, l'évolution des salaires, la répartition des revenus, l'évolution macroéconomique ou budgétaire, les ministères des Finances et du Travail ainsi que les partenaires sociaux devraient engager un processus de concertation, afin de formuler des recommandations appropriées sur les mesures à prendre.

L'initiative de la Fédération de Russie visant à réunir ensemble pour la toute première fois les ministres du Travail et des Finances du G20 peut donner une orientation très utile aux gouvernements nationaux. Seule une représentation équitable des acteurs clés de la gouvernance économique et sociale participant à l'élaboration des politiques économiques, budgétaires et de l'emploi peut garantir la cohérence des politiques de reprise et de croissance axées sur l'emploi, et éviter que l'attention ne se focalise sur un seul et unique domaine d'action, comme le rééquilibrage des finances publiques, sur fond d'austérité.

Pour être véritablement au service de l'élaboration des politiques, *il faut que les signaux d'alarme et les recommandations, aussi fiables et judicieux soient-ils, s'accompagnent d'une volonté d'agir concrètement.* Il importe en outre que les obligations soient réparties à peu près également entre les divers domaines d'intervention. Par exemple, si les objectifs de réduction du déficit sont assortis d'une stricte obligation de prendre les mesures nécessaires à cet effet mais que ce n'est pas le cas pour les objectifs sociaux et ceux relatifs à l'emploi, le risque est accru de voir l'assainissement budgétaire prévaloir sur toutes les autres questions, au détriment de la justice sociale et de l'emploi.

Enfin, une grande partie des approches évoquées ci-dessus sont encore en cours d'élaboration, ou ont cessé d'être appliquées après une courte période, ou ont été mises en œuvre de manière ponctuelle lorsque la crise a éclaté. Une conclusion s'impose: *la cohérence des politiques exige une continuité dans le temps*, seul moyen de tirer le meilleur parti des dispositifs de suivi et d'alerte précoce, et de susciter l'adhésion des acteurs impliqués.

4.4. Considérations politiques et voie à suivre

Il ressort de l'analyse présentée dans le présent chapitre qu'il est essentiel d'adopter une approche fondée sur les droits vis-à-vis des politiques internationales, régionales et nationales, si l'on veut à la fois assurer une relance vigoureuse de l'économie et des marchés du travail et promouvoir le progrès social, autrement dit concilier ces deux dimensions. Pendant la crise, les normes internationales du travail n'ont pas toujours été appliquées de façon suffisamment systématique, et il est même arrivé que l'on néglige ou enfreigne les principes et droits fondamentaux au travail, notamment le droit à la liberté d'association et à la négociation collective. Il s'est révélé très ardu de coordonner les politiques internationales et régionales pour mettre en œuvre des stratégies de croissance durable génératrice d'emplois. Le modèle social européen doit être restauré si l'on veut éviter une grave crise sociale et toutes ses répercussions sur le plan politique. Les décisions politiques axées sur les seules considérations économiques, qui ont comme unique ressort la nécessité d'opérer des restrictions budgétaires et qui ne respectent pas les principes et droits fondamentaux au travail ont contribué à la détérioration du marché du travail et à l'aggravation de la pauvreté. Cette évolution, outre qu'elle ne peut qu'être préjudiciable à une croissance économique durable, a également entraîné une perte de confiance vis-à-vis des décideurs. Il ressort clairement du présent chapitre que les normes internationales du travail, et notamment les PDFT, peuvent être le moteur du développement économique *et* social, et donc d'une croissance économique durable.

Pour accroître la cohérence des politiques économiques et sociales en conformité avec les principes des normes internationales du travail dans la région Europe et Asie centrale par le biais d'initiatives prises aux niveaux international, régional et national, les mandants tripartites pourraient examiner les recommandations suivantes.

Tous les pays devraient s'assurer que leurs lois et leurs politiques sont conformes aux principes et droits fondamentaux au travail. A cet effet, ils devraient notamment:

- prendre les mesures nécessaires pour *garantir la liberté d'association et la négociation collective*, et veiller à ce que des consultations entre les gouvernements et les partenaires sociaux aient systématiquement lieu pour l'ensemble des stratégies adoptées contre la crise;
- *lutter effectivement contre le travail forcé et la traite* en renforçant le cadre juridique et institutionnel visant à les prévenir, à sanctionner les coupables et à protéger les victimes, y compris les victimes potentielles, dont les travailleurs migrants;
- *lutter contre le travail des enfants au moyen de mesures spécifiques* axées sur les plus vulnérables (enfants de familles pauvres, enfants roms, enfants des rues) et en améliorant l'accès à l'éducation;

- *promouvoir la non-discrimination et l'égalité* en veillant notamment à ce que les mesures d'assainissement budgétaire soient conçues de manière à éviter de pénaliser de façon disproportionnée les groupes défavorisés.

Pour consolider les avantages économiques et sociaux découlant d'une approche fondée sur les droits, ***d'autres normes internationales du travail importantes devraient être ratifiées et dûment appliquées.*** Il s'agira notamment de:

- *promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi, tout en tenant compte des rapports existants entre les objectifs de l'emploi et les autres objectifs économiques et sociaux*, conformément à la convention n° 122 et les normes connexes de l'emploi de l'OIT;
- *mettre en place une protection sociale pour tous*, conformément à la convention n° 102 et à la recommandation n° 202;
- *sécuriser les revenus des travailleurs et stimuler la consommation et la demande* par l'application des normes internationales du travail concernant la protection du salaire, les mécanismes de fixation des salaires et la protection du temps de travail;
- *combattre le travail non déclaré* par l'application des conventions relatives à l'administration et à l'inspection du travail.

Pour que les politiques internationales, régionales et nationales soient conformes aux principes consacrés par les normes internationales du travail et aux obligations découlant de la ratification de ces normes et des impératifs du travail décent, **les organisations et les institutions internationales et régionales** pourraient envisager de:

- *tenir systématiquement compte des principes et droits fondamentaux au travail et du travail décent pour les politiques menées dans des domaines qui ont une incidence sur le monde du travail*;
- *concilier les objectifs d'assainissement budgétaire et de promotion d'une croissance partagée riche en emplois*, en adoptant une nouvelle stratégie, axée sur l'emploi qui, partant du principe que celui-ci est un moteur de croissance, mette sur le même plan les objectifs économiques et les objectifs relatifs à l'emploi;
- *intensifier et élargir la coopération nationale sur les politiques économiques, sociales et de l'emploi* dans tous les pays, et en particulier les pays touchés par la crise, à l'aide d'outils tels que la stratégie de formation du G20 et le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT;
- *consacrer le rôle crucial du travail décent dans les composantes économique, sociale et environnementale du développement*, en le faisant expressément figurer dans le programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015.

Pour que les politiques régionales et nationales soient davantage en phase avec les normes internationales du travail et le travail décent, **les institutions et les pays de l'UE** pourraient envisager les mesures suivantes:

- s'attacher à renforcer la cohérence entre les objectifs sociaux et de l'emploi et les objectifs économiques des mécanismes de gouvernance de l'UE en s'appuyant sur les valeurs fondamentales de l'UE et de l'OIT. Il est particulièrement important *d'instaurer un véritable dialogue social, à l'échelle de l'UE, ainsi que sur les*

programmes nationaux de réforme et les programmes d'ajustement économique, comme ceux de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal;

- *proposer, dans le cadre du semestre européen et en se fondant sur les impératifs du travail décent, des orientations plus strictes à propos des politiques de l'emploi et des politiques sociales, et veiller à ce que l'application de ces politiques revête un caractère obligatoire.* Les réformes du marché du travail menées dans le cadre de programmes d'ajustement économique devraient être fondées sur le strict respect des normes de l'OIT, et en particulier des PDFT et du dialogue social.

Ces principes valent également **pour les pays de la région qui ne font pas partie de l'UE.**

Tous les pays de la région Europe et Asie centrale pourraient également considérer les éléments suivants comme importants pour *la cohérence des politiques nationales* orientées vers une croissance à forte intensité d'emplois, la création d'emplois de qualité et la reprise:

- *mise en place de mécanismes et de stratégies de coordination des politiques économiques, sociales et de l'emploi, et inscription des objectifs sociaux et de l'emploi au cœur de ces initiatives, afin d'atteindre une croissance durable et riche en emplois;*
- *recours à des mécanismes de suivi, d'anticipation et d'alerte rapide, dans le cadre de la mise en place de systèmes d'information sur le marché du travail et de la sélection des indicateurs nationaux indispensables pour détecter les risques économiques, les déficiences du marché du travail et les inégalités, ainsi que les déficits en matière de PDFT et de dialogue social. Le but serait d'alerter les gouvernements dès l'apparition de déséquilibres entre les objectifs macroéconomiques, les objectifs de l'emploi et les objectifs sociaux.*

Le **BIT** est quant à lui en mesure de renforcer son aide aux pays touchés par la crise qui ont engagé une réforme, comme l'ont rappelé les membres du bureau du Conseil d'administration dans leur déclaration du 15 novembre 2012. A l'invitation des mandants nationaux, le Bureau pourrait notamment:

- effectuer des analyses comparatives et des recherches sur les divers catalogues de mesures visant à apporter une réponse aux difficultés auxquelles sont confrontés les pays de la région dans les domaines économique, social, du travail et de l'emploi;
- mettre son expertise au service des débats politiques nationaux sur le financement de la protection sociale, en proposant notamment une analyse actuarielle de l'incidence à long terme des réformes introduites pour répondre aux objectifs à court terme de rééquilibrage budgétaire;
- proposer des analyses comparatives factuelles des mesures, programmes et politiques à court et moyen terme visant à remédier à la grave crise de l'emploi des jeunes en intervenant simultanément sur l'offre et la demande de travail, notamment les programmes d'apprentissage, de formation en alternance et de formation à l'entrepreneuriat;
- aider les partenaires sociaux à contribuer et à participer aux débats politiques nationaux sur l'ajustement et la réforme, en rappelant notamment l'importance du dialogue social pour l'élaboration de politiques économiques et sociales équilibrées;

- mobiliser toutes ses connaissances et son savoir-faire pour associer aux débats sur l'élaboration des politiques tous les partenaires sociaux – les acteurs de l'économie réelle –, l'objectif étant de favoriser la concertation et la participation la plus large à la conception des programmes nationaux de réforme et de reprise.

Ces diverses mesures présentent le même intérêt pour la mise en cohérence des politiques au niveau international et pourraient également enrichir la coopération de l'OIT avec les institutions régionales et les organisations internationales.

Les participants à la table ronde consacrée au chapitre 4 voudront sans doute débattre des questions suivantes

1. D'après votre expérience, quel rôle les principes et droits fondamentaux au travail et autres normes internationales du travail ont-ils joué dans l'élaboration des stratégies adoptées par votre pays et comment élargir ce rôle pour définir des politiques macroéconomiques équilibrées visant une croissance à forte intensité d'emplois et des emplois de qualité? Quel devrait être le rôle du dialogue social à cet égard?
2. Où résident, selon vous, les principaux obstacles à une application satisfaisante des normes internationales du travail dans votre pays? Comment l'OIT pourrait-elle aider votre pays à renforcer la cohérence des politiques par le biais de l'application des principes et droits fondamentaux au travail et autres normes internationales du travail?
3. Les institutions de l'UE ont élaboré diverses stratégies, initiatives et politiques favorables aux objectifs sociaux et aux objectifs de l'emploi. Dans le même temps, les mesures de rééquilibrage des finances publiques prises dans les pays touchés par la crise n'ont pas tenu compte des problèmes sociaux et des difficultés de l'emploi et, de ce fait, ont eu des effets nocifs sur les relations professionnelles, l'emploi – notamment l'emploi des jeunes –, ainsi que sur les salaires et la protection sociale. Comment convient-il d'évaluer les politiques économiques et nationales de l'UE et de votre pays, afin de déterminer dans quelle mesure celles-ci favorisent, ou au contraire entravent, la croissance économique durable et la justice sociale? Serait-il opportun que les ministères du travail et les partenaires sociaux aient davantage voix au chapitre dans ces processus décisionnels? Quel rôle l'OIT peut-elle jouer à cet égard? Jusqu'où souhaiteriez-vous que s'étende l'assistance du BIT, eu égard notamment à sa participation aux décisions concrètes de la troïka?
4. La cohérence des politiques en faveur du travail décent est également une question de coordination et de coopération entre les organisations internationales et les institutions régionales, notamment le FMI, l'OCDE, la Banque mondiale, l'OIT et l'UE. Comment la coordination internationale peut-elle concilier l'objectif d'assainissement des finances publiques et le maintien des investissements dans l'emploi et les politiques sociales? Comment l'OIT et le FMI peuvent-ils renouer avec la dynamique enclenchée lors de la Conférence d'Oslo de 2010 et la concrétiser par une coopération plus large et plus soutenue, en particulier dans les pays qui mettent en œuvre des réformes du marché du travail hautement controversées? Les conseils donnés à votre pays par ces organisations et ces institutions l'ont-ils aidé

à mettre les objectifs sociaux et les objectifs de l'emploi au cœur de ses politiques économiques?

5. Pour permettre la mise en place, au moment opportun, de mesures à la fois préventives et correctives, il est proposé, dans le rapport, de créer des systèmes nationaux d'alerte précoce et de suivi qui, sur la base de quelques indicateurs clés, permettraient d'anticiper et de détecter les risques économiques, les déséquilibres budgétaires, la montée du chômage et du sous-emploi, les inégalités, ainsi que les déficits en matière de principes et droits fondamentaux au travail et de dialogue social. De tels mécanismes existent-ils dans votre pays? Si ce n'est pas le cas, pensez-vous qu'ils sont utiles et souhaiteriez-vous demander l'aide du BIT à cet égard?

Partie II

5. L'action de l'OIT en Europe et en Asie centrale de 2009 à 2012

La partie II du présent rapport revient sur les principaux éléments de l'action menée par l'OIT dans la région «Europe et Asie centrale» depuis la huitième Réunion régionale européenne, qui s'est tenue à Lisbonne en février 2009.

La section 5.1 présente en quelques mots la structure extérieure de l'OIT et les éléments sur lesquels l'Organisation peut s'appuyer pour aider les mandants à relever les défis dans la région. La section 5.2 fait le point sur les activités réalisées par le BIT entre 2009 et 2012⁷³, notamment dans les 29 pays qui relèvent des équipes de promotion du travail décent et bureaux de pays (ETD/BP) de Moscou et Budapest ou du bureau de pays d'Ankara. On trouvera ensuite un récapitulatif des activités et des réalisations de l'OIT, ainsi que des enseignements tirés au titre de chacun des 19 résultats définis dans le cadre stratégique pour 2010-2015.

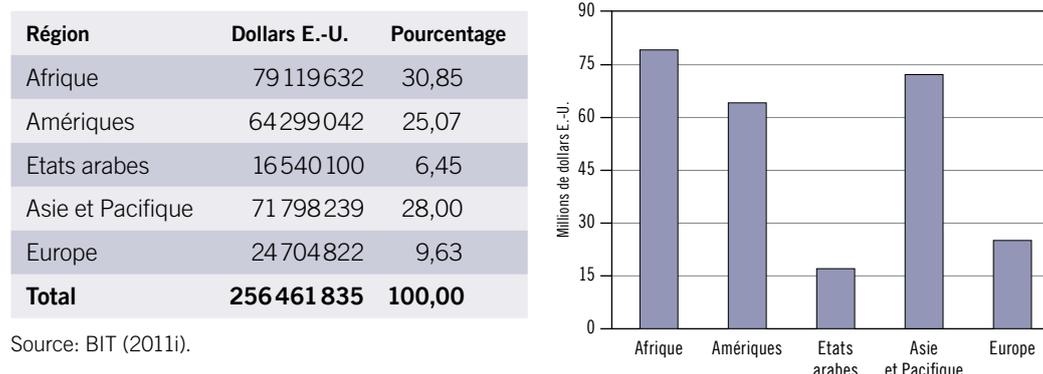
5.1. Présence de l'OIT en Europe et en Asie centrale

L'OIT déploie son assistance aux mandants des 51 pays de la région par l'intermédiaire de son réseau extérieur de bureaux et de coordonnateurs nationaux, sous la direction du bureau régional. Basé au siège de l'OIT, à Genève, le bureau régional est directement responsable en outre des relations avec tous les pays de la région qui ne sont rattachés à aucun bureau extérieur⁷⁴. La figure 5.1 donne la répartition par région des ressources du budget ordinaire de l'OIT pour 2012-13.

⁷³ Les informations relatives à la ratification des conventions et recommandations de l'OIT portent sur la période comprise entre 2009 et août 2012.

⁷⁴ Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Islande, Israël, Malte, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

Figure 5.1. Répartition par région des ressources du budget ordinaire, 2012-13



Bureaux de pays dans des Etats d'Europe occidentale

L'OIT a un bureau de pays dans plusieurs Etats d'Europe occidentale. Ces bureaux ont quatre fonctions stratégiques principales, qui sont présentées ci-dessous avec des exemples des activités réalisées:

- i) *Communication/visibilité*: En France, l'Organisation a pu accroître sa visibilité grâce à la publication du Baromètre de la perception des discriminations au travail, enquête annuelle réalisée en collaboration avec le Défenseur des droits. En Italie, un portail Internet sur le travail décent, créé et tenu à jour par le bureau de Rome, fait désormais figure d'outil d'information de référence sur l'OIT et le monde du travail pour les médias, les journalistes et les représentants de la société civile.
- ii) *Représentation/partenariats*: Le bureau de Lisbonne est parvenu à attirer l'attention sur des problèmes tels que la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, le travail forcé et la discrimination fondée sur le sexe au Portugal grâce à la conclusion de nouveaux accords de coopération, notamment avec l'Observatoire portugais de la traite des êtres humains et la Commission nationale pour l'égalité entre hommes et femmes.
- iii) *Mobilisation de ressources*: L'une des priorités du bureau de l'OIT à Bruxelles est de renforcer la coopération avec l'Union européenne (UE) en tant que donateur de l'OIT. Le bureau de Madrid a assuré la poursuite de la coopération avec le secteur privé dans le cadre de partenariats public-privé, dont un programme de collaboration avec l'entreprise multinationale espagnole Inditex qui a débouché sur la réalisation d'activités conjointes avec les employeurs et les syndicats en vue de promouvoir les principes de la responsabilité sociale de l'entreprise au sein des sociétés espagnoles exerçant des activités dans des pays tiers.
- iv) *Services consultatifs en matière de politiques*: Le bureau de Bruxelles a veillé à ce que les normes fondamentales du travail et les principes du travail décent transparaissent dûment dans un grand nombre d'instruments et de communications de l'UE, notamment dans des accords de libre-échange et des instruments

unilatéraux tels que le Système de préférences généralisées (SPG) et le «SPG plus» dans le domaine de la politique commerciale. Le bureau de Berlin a contribué à faire mieux connaître en Allemagne les problèmes relatifs à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, au travail forcé et à la discrimination fondée sur le sexe.

En outre, les bureaux de pays d'Europe occidentale jouent un rôle important en assurant la participation de personnalités politiques au plus haut niveau aux sessions de la Conférence internationale du Travail et à d'autres réunions. La CIT a ainsi accueilli le Président Sarkozy en 2009, Angela Merkel, Chancelière allemande, en 2011, et le Président Napolitano en 2012.

Les gouvernements des pays hôtes d'Europe occidentale, de même que le gouvernement de la Hongrie et celui de la Turquie, prennent en charge une partie du loyer des locaux ou mettent à la disposition du Bureau des fonctionnaires en détachement.

Equipes de promotion du travail décent et bureaux de pays de Moscou et Budapest

L'assistance technique et les services consultatifs fournis par ces deux équipes (ETD/BP), qui portent à la fois sur les questions de politiques et sur les questions pratiques, sont mis en œuvre en coopération avec les mandants, sous la forme de projets de coopération technique dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) ou d'autres accords de coopération. Les PPTD, outils indispensables à la prestation de services efficaces, sont fondés sur des cibles, c'est-à-dire sur un nombre réduit de priorités et résultats attendus. Les PPTD sont sous la responsabilité des mandants, dont ils reflètent les priorités.

L'ETD/BP de Budapest dessert 18 pays d'Europe centrale et orientale⁷⁵, et l'ETD/BP de Moscou dix pays d'Europe orientale et d'Asie centrale⁷⁶. Chacun de ces bureaux compte six coordonnateurs nationaux, qui sont chargés, entre autres choses, de faciliter l'assistance technique. Par ailleurs, les coordonnateurs font partie des équipes de pays des Nations Unies, ce qui permet à l'OIT de jouer un rôle déterminant dans la réforme des Nations Unies.

A l'exemple des bureaux de pays d'Europe occidentale, les ETD/BP de Moscou et Budapest ont des activités dans le domaine de la communication, la prestation d'avis consultatifs sur les politiques et la mobilisation de ressources. Leur mission prioritaire, cependant, est de fournir une assistance directe aux mandants, conformément aux PPTD et au Cadre stratégique pour 2010-2015.

⁷⁵ Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Monténégro, Pologne, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, République tchèque et Ukraine. L'ETD/BP de Budapest est chargée en outre de coordonner les activités de l'OIT au Kosovo (voir la résolution n° 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU).

⁷⁶ Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Fédération de Russie, Tadjikistan et Turkménistan.

Bureau de pays d'Ankara

Le bureau d'Ankara fait le relais par son action entre les ETD/BP et les bureaux de pays de l'Europe occidentale; il assume ainsi les fonctions suivantes: i) représenter l'OIT; ii) mieux faire connaître les politiques et programmes de l'OIT et les normes internationales du travail; iii) concevoir des programmes et projets de coopération technique, les mettre en œuvre et assurer leur suivi; iv) gérer des programmes de bourses; et v) recueillir et analyser des informations.

5.2. Activités et réalisations dans la région

La présente section recense les principales réalisations de l'OIT ainsi que les difficultés rencontrées lors de la prestation de services d'assistance technique et de conseils dans la région et les enseignements tirés à cette occasion. Ce faisant, elle rend compte pour l'essentiel des activités réalisées par le BIT dans les pays relevant des ETD/BP de Moscou (10) ou de Budapest (18) ou encore du bureau de pays d'Ankara. La plupart des programmes et projets de l'OIT sont menés à bien dans ces 29 pays, mais certaines activités d'assistance technique et services consultatifs concernent d'autres Etats de la région. Il convient de citer à cet égard les services consultatifs sur la sécurité sociale fournis par l'ETD/BP de Budapest à la Grèce ainsi que les activités relatives à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (ci-après la «Déclaration sur les entreprises multinationales»). Cette section fournit en outre des informations, circonscrites à la région, sur les activités de formation menées à bien par le Centre de Turin dans le cadre de son programme régional pour l'Europe.

Les services fournis par le BIT recouvrent 19 résultats autour desquels s'articule le Cadre stratégique pour 2010-2015. Le bureau régional de l'OIT pour l'Europe et l'Asie centrale et sa structure extérieure ont veillé à inscrire leur action dans le cadre de ces 19 résultats pour assurer la cohérence avec les systèmes et processus de programmation et d'établissement de rapports de l'OIT⁷⁷. On trouvera un compte rendu précis des réalisations de la région, présentées en fonction des critères de mesure des 19 résultats, dans les rapports biennaux sur l'exécution du programme de l'OIT (rapports pour 2008-09 et 2010-11, notamment).

⁷⁷ Dans le présent document, on entendra par «réalisation de l'OIT» tout progrès pouvant s'inscrire dans le cadre des 19 résultats qui découle d'activités menées par le BIT dans un pays, une sous-région ou dans la région tout entière.

Résultat 1. Davantage de femmes et d'hommes bénéficient d'un emploi productif et de possibilités de travail et de revenus décents

L'Europe et l'Asie centrale sont l'une des régions qui ont été les plus touchées par la crise. Depuis 2008, la morosité économique a entraîné de nouvelles pertes d'emplois et une hausse du chômage, surtout chez les jeunes¹. Cette hausse a été particulièrement marquée dans l'UE et l'Europe du Sud-Est. Les marchés du travail dans la région ont été perturbés par plusieurs autres tendances: déclin du taux d'activité, accroissement de l'emploi informel, montée du travail temporaire et à temps partiel.

Réalisations de l'OIT

- Mise en place de cadres pour l'emploi aux plans national et local dans 11 pays.
- Mise en œuvre d'initiatives et de réformes pour faciliter la formalisation des activités informelles dans cinq pays.
- Renforcement des institutions de microfinancement dans quatre pays.
- Conception de systèmes d'information et d'analyse du marché du travail dans deux pays.
- Mise en œuvre d'un projet pilote axé sur les politiques actives du marché du travail (PAMT) et l'emploi décent pour les femmes en Turquie.
- Elaboration de la stratégie pour l'emploi en Bosnie-Herzégovine pour la période 2010-2014.
- Analyse de la situation nationale en Bulgarie aux fins de l'application du Pacte mondial pour l'emploi (2010).

Activités de l'OIT

- Formation sur les politiques de promotion de l'emploi dispensée à 400 participants par l'intermédiaire du Centre de Turin.
- En 2011, l'OIT et la Fédération de Russie ont organisé une conférence sur l'emploi et les stratégies du marché du travail dans le contexte d'une économie axée sur l'innovation.
- Activités tripartites de suivi du Pacte mondial pour l'emploi, dont une analyse d'impact sur les réponses à la crise en Turquie (2010), une conférence sous-régionale à Split (2011) et une conférence internationale à Sofia (2012).

¹ Les activités entreprises pour promouvoir l'emploi des jeunes sont décrites sous le résultat 2.

Assistance du BIT et résultats

L'élaboration systématique de politiques de l'emploi comporte plusieurs étapes, notamment l'analyse de la situation, la conception d'une stratégie ainsi que son adoption, sa mise en application et son évaluation. Le BIT a fourni une aide importante pour la *mise en place des cadres nationaux et locaux pour l'emploi* en Asie centrale, dans le Caucase et l'Europe du Sud-Est. En **Arménie**, en **Azerbaïdjan**, en **Bosnie-Herzégovine**, au **Kazakhstan**, au **Kosovo**⁷⁸, au **Kirghizistan**, en **République de Moldova**, au **Monténégro**, dans la **Fédération de Russie**, en **Serbie** et au **Tadjikistan**, le BIT a fourni des services consultatifs et offert un appui technique et financier pour l'analyse du cadre réglementaire, le renforcement des capacités des mandants et l'aide à l'organisation de consultations tripartites afin de fixer les priorités en matière d'emploi. L'assistance du BIT s'est également traduite par la mise en place et l'*amélioration des systèmes d'information et d'analyse du marché du travail* en **Albanie** et en **Serbie**. En **Turquie**, où le taux d'activité des femmes est notablement plus bas (28,8 pour cent en 2011) que celui des hommes (71,7 pour cent en 2011), un projet pilote sur les politiques actives du marché du travail visant à progresser sur la voie de l'égalité entre hommes et femmes en promouvant l'emploi décent pour les femmes a été mis en œuvre avec succès en 2009.

⁷⁸ Voir la résolution n° 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU.

Avec l'appui du BIT, plusieurs autorités publiques nationales ont *institué des organismes de microfinancement* pour favoriser la création d'emplois et la fourniture de services en faveur des travailleurs pauvres par le biais d'institutions financières locales. Le concept de microfinancement a été introduit et expérimenté en **Serbie**. Le projet de microfinance au service du travail décent au **Tadjikistan** et au **Kirghizistan** vise à mettre en évidence les difficultés liées au travail auxquelles sont confrontés les bénéficiaires des initiatives de microfinancement et à proposer des solutions innovantes conçues sur mesure avec les organismes de microfinancement. Le Centre de Turin a travaillé avec GIZ (l'organisme allemand de coopération technique) au **Tadjikistan** en 2009-10 et avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en **Ouzbékistan** en 2010-11 à la formation des gestionnaires d'organismes de microfinancement et à la préparation des formateurs locaux en vue de leur accréditation.

Les pays, notamment ceux d'Europe orientale, ont accru leurs investissements dans l'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre dans le cadre des mesures anti-cycliques visant à atténuer les effets de la crise. L'assistance du BIT en **Azerbaïdjan** a permis de promouvoir des stratégies participatives de développement local pour la création d'emplois, l'amélioration des moyens de subsistance et le développement des infrastructures au bénéfice des hommes et des femmes, en milieu urbain et rural.

Le BIT a également apporté son aide à l'élaboration d'initiatives et de réformes destinées à faciliter la *formalisation des activités informelles*. Au **Kazakhstan**, un ensemble d'initiatives sexospécifiques visant à faciliter l'accès des groupes vulnérables à l'emploi formel est une des principales composantes du nouveau Programme pour l'emploi à l'horizon 2020. En **Albanie**, en **Bosnie-Herzégovine**, en **République de Moldova** et au **Monténégro**, le BIT a fourni des conseils techniques sur les politiques destinées à résoudre le problème du travail non déclaré.

Enfin, en **Serbie** méridionale, des mesures ont été prises pour inclure la promotion de l'emploi productif dans un programme de consolidation de la paix et de développement inclusif (programme mené conjointement avec l'ONU).

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

L'intégration de stratégies favorisant l'emploi productif dans les politiques macroéconomiques et d'investissement au niveau national reste un défi important, tout comme la conception de systèmes fiables d'information sur le marché du travail et d'instruments de suivi et d'évaluation plus performants permettant de mesurer l'impact des politiques nationales de l'emploi. En réponse aux demandes des mandants, l'OIT doit accroître aussi bien ses ressources humaines que financières afin de consolider son expérience de la mise en place de nouveaux instruments pour l'élaboration des politiques et de mécanismes de suivi. Il faut également encourager l'adoption de cibles en matière d'emploi pour les secteurs qui sont les moteurs de la croissance et pour les groupes visés par ces mesures.

Résultat 2. Le développement des compétences accroît l'employabilité des travailleurs, la compétitivité des entreprises et l'inclusivité de la croissance

Le déséquilibre entre l'offre de compétences et la demande sur le marché du travail, l'insuffisance de l'éducation et de la formation constituent de véritables obstacles à une croissance riche en emplois, à l'augmentation de la productivité et au développement socio-économique. Les jeunes, particulièrement concernés par le déficit de compétences, ont été les plus durement touchés par la crise, leur taux de chômage ayant atteint des niveaux historiques dans certains pays, notamment dans l'UE où il représentait plus du double de celui de la population adulte. Dans de nombreux pays d'Europe du Sud, d'Europe orientale et d'Asie centrale, il est donc urgent d'adapter les systèmes de formation professionnelle et autres mécanismes de développement des compétences pour qu'ils correspondent mieux aux besoins du marché du travail.

Réalisations de l'OIT

- Renforcement des systèmes nationaux de formation professionnelle dans sept pays.
- Renforcement des capacités des services publics de l'emploi dans trois pays.
- Promotion de programmes de développement de l'esprit d'entreprise chez les jeunes dans deux pays.
- Elaboration de plans d'action nationaux ou de politiques actives du marché du travail similaires en faveur de l'emploi des jeunes dans quatre pays.

Activités de l'OIT

- Formations sur les politiques et programmes de développement des compétences dispensées par le Centre de Turin à 405 participants.
- Mise en place d'un outil d'apprentissage à distance sur le développement des capacités pour l'Europe orientale et l'Asie centrale.
- Elaboration de rapports sur les politiques de développement des compétences nécessaires à la diversification économique (Mojsoska Blazeviski et coll., 2012) et rapport consultatif sur la réinsertion professionnelle et l'emploi des personnes handicapées en Europe orientale et en Asie centrale (Nesporova et Koulaeva, à paraître).
- Organisation de 11 manifestations nationales/régionales pour l'emploi des jeunes en 2012 dans la région pour préparer la discussion sur la crise de l'emploi des jeunes tenue à la 101^e session de la Conférence, et publication consécutive d'un rapport régional sur les jeunes comme agents du changement (Deganis et Künzel, 2012), lequel a contribué à alimenter les débats lors de l'Examen ministériel annuel du Conseil économique et social (ECOSOC).

Assistance du BIT et résultats

Pour remédier au décalage entre compétences de la main-d'œuvre et besoins des employeurs, les systèmes d'information sur le marché du travail ont été améliorés et les *services publics de l'emploi renforcés* dans plusieurs pays en vue d'améliorer leur réactivité au marché du travail. En **Albanie** et dans la **République de Moldova**, le BIT a formé des agents de ces services à analyser les besoins des marchés locaux et les besoins de formation et à affiner les politiques actives du marché du travail. En **Ukraine**, des activités de renforcement des capacités ont été menées afin d'analyser dans quelle mesure la pénurie de certaines qualifications et la surabondance d'autres jouent sur les flux migratoires, l'idée étant d'améliorer la gestion des migrations et de concevoir des programmes de recrutement plus éthiques. En **Turquie**, le BIT a dispensé à des responsables de l'agence nationale pour l'emploi une formation à l'organisation de services efficaces – prospection, mise en adéquation de l'offre et de la demande, placement.

De même, l'aide apportée par le BIT a permis d'*améliorer la qualité, l'accessibilité et la pertinence des systèmes de formation professionnelle nationaux* (**Kirghizistan**,

Fédération de Russie). Au **Kirghizistan**, des modules de formation ont été mis au point en partenariat avec des établissements de formation locaux en vue de leur incorporation dans les programmes nationaux d'enseignement. L'éducation et la formation des groupes défavorisés ont occupé une place importante dans l'action du BIT (**Albanie, Arménie, Bélarus, Serbie, Turquie**). En **Serbie** et en **Turquie**, la formation professionnelle a été rendue plus accessible aux personnes handicapées et, en **Serbie**, des activités de renforcement des capacités ont été menées auprès des institutions et des partenaires sociaux pour donner effet aux dispositions de la législation sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées. En **Albanie** et au **Bélarus**, des activités conjointes OIT/PNUD ont permis de faciliter l'accès des groupes marginalisés à la formation et à l'enseignement professionnels grâce à des analyses des besoins des qualifications et au renforcement des capacités des services publics de l'emploi. En **Arménie**, des dispositifs – subventions salariales, aménagement raisonnable du lieu de travail pour les personnes handicapées – ont été expérimentés avec succès, ce qui a permis à des demandeurs d'emploi handicapés de trouver du travail.

S'agissant de l'emploi des jeunes, le BIT a fourni des conseils techniques et renforcé les capacités d'un grand nombre de ministères et institutions publiques, y compris des commissions interinstitutionnelles. Des *plans d'action pour l'emploi des jeunes* ont été élaborés en **Albanie**, en **Serbie** et en **Turquie**, et un appui a été apporté aux offices nationaux de statistique aux fins de l'amélioration de la gestion des statistiques sur l'emploi des jeunes, favorisant l'élaboration de politiques et de programmes adéquats. Une analyse du marché du travail des jeunes a été menée à bien dans la **Fédération de Russie** à l'échelon fédéral et régional (Caucase du Nord). Des *initiatives de promotion de l'esprit d'entreprise chez les jeunes* ont été engagées en **Azerbaïdjan** et au **Kirghizistan** par l'intermédiaire du programme «Tout savoir sur l'entreprise» (KAB). Un ensemble de mesures actives du marché du travail destinées aux jeunes défavorisés a été mis au point avec l'appui du BIT en **Azerbaïdjan**.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

La coordination efficace entre les ministères et l'instauration d'un partenariat avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, notamment avec les représentants des jeunes, sont indispensables pour l'élaboration d'une véritable politique nationale et sectorielle de développement des compétences. L'expérience accumulée par le BIT et les échos recueillis auprès des mandants ont montré combien il importe d'estimer et d'évaluer pleinement les effets, aussi bien qualitatifs que quantitatifs, des programmes destinés aux demandeurs d'emploi défavorisés. Comme le souligne le rapport d'évaluation du programme mené au **Kirghizistan**, le programme de formation «Tout savoir sur l'entreprise» doit s'accompagner d'initiatives connexes, comme des programmes de financement ou de parrainage axés sur la formation des jeunes à l'esprit d'entreprise, afin d'en renforcer l'impact. Enfin, dans toute la région, il a souvent été difficile d'appliquer des politiques actives du marché du travail en raison des effets persistants de la crise économique et financière.

Plan d'action national pour l'emploi des jeunes en Turquie

En novembre 2011, la Turquie a adopté son premier Plan d'action national pour l'emploi des jeunes 2012-2015 dans le cadre du Programme sur l'emploi des jeunes et les migrations mené conjointement avec l'ONU. Une équipe technique nationale coordonnée par l'agence nationale pour l'emploi et composée de représentants des ministères d'exécution, de l'Office national de la statistique, des milieux universitaires et des partenaires sociaux, qui a bénéficié des services du BIT en matière de renforcement des capacités, a joué un rôle fondamental dans l'élaboration de ce document stratégique. Les services visant à renforcer les capacités des agences d'emploi ont également débouché sur l'élaboration d'une stratégie soucieuse d'égalité entre les sexes en faveur de l'intégration sociale des jeunes défavorisés, dont les jeunes migrants et les jeunes handicapés.

Résultat 3. Les entreprises durables créent des emplois productifs et décents

Bien qu'elles aient un potentiel de création d'emplois élevé, les petites et moyennes entreprises (PME) sont encore confrontées à un certain nombre d'obstacles dans la région: cadres institutionnels défavorables, réglementations lourdes, accès limité au crédit. Pour promouvoir des entreprises durables et pour l'intégration des trois composantes du développement durable – économique, sociale et environnementale –, les gouvernements et les partenaires sociaux doivent renforcer leur coopération.

Réalisations de l'OIT

- Application de nouveaux outils d'évaluation au niveau national dans quatre pays pour rendre l'environnement plus propice aux entreprises durables.
- Promotion de l'esprit d'entreprise et du développement des entreprises dans trois pays.
- Promotion de pratiques durables et socialement responsables sur le lieu de travail dans deux pays et dans quatre institutions financières de développement bilatérales.
- Une communication de la Commission européenne invite toutes les entreprises multinationales basées en Europe à prendre avant 2014 l'engagement de respecter la Déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales (CE, 2011a).

Activités de l'OIT

- Formation sur la promotion des entreprises durables dispensée par le Centre de Turin à 1 539 participants, notamment dans le cadre de l'Université d'été sur le développement des entreprises durables.
- Publication conjointe des Nations Unies et du BIT contenant un chapitre du BIT sur les emplois verts (Nations Unies, 2012b).
- Préviation des besoins en matière de compétences concernant les emplois verts dans 21 pays dans le monde, dont six pays de l'Union européenne (Strietska-Illina et coll., 2011).

Assistance du BIT et résultats

L'assistance fournie consiste essentiellement à favoriser un environnement propice aux entreprises durables fondé sur *des outils d'évaluation au niveau des pays*. En 2012, ce nouvel environnement propice à une méthodologie d'évaluation des entreprises durables a été mis en place dans l'**ex-République yougoslave de Macédoine**. Par ailleurs, un nouvel outil d'évaluation au niveau national – Compétences en matière de commerce

et de diversification économique – a été mis en place au **Kirghizistan**, dans l'**ex-République yougoslave de Macédoine** et en **Ukraine**, dans les secteurs de la métallurgie, du tourisme, de la transformation des denrées alimentaires et de l'habillement.

L'accent a aussi été mis sur *l'entrepreneuriat et le développement des entreprises*. En **Albanie**, un projet commun des Nations Unies dirigé par le BIT a favorisé le développement des petites et moyennes entreprises de différentes façons: formation de formateurs, formation commerciale, soutien à la création d'entreprises, notamment pour les jeunes. En **Azerbaïdjan** et dans la **Fédération de Russie**, l'outil «Tout savoir sur l'entreprise» a été adapté aux conditions locales, et des formateurs ont été formés afin de renforcer la capacité des organisations d'adopter l'entrepreneuriat et la création d'entreprises comme modèle d'activité.

L'OIT a également promu *des pratiques durables et socialement responsables sur le lieu de travail*, tout d'abord en soutenant l'intégration par les entreprises multinationales des principes de la Déclaration sur les entreprises multinationales dans leurs programmes, leurs opérations et leurs politiques organisationnelles. En **Turquie**, un programme commun des Nations Unies visant à accroître la compétitivité internationale et la durabilité des petites et moyennes entreprises dans le secteur du textile et de l'habillement a été mis en place dans plusieurs provinces. Le service d'assistance du BIT aux entreprises et une série de Webinaires proposés à des entreprises et aux mandants sur les normes internationales du travail et la Déclaration sur les entreprises multinationales ont permis de mettre en place des mécanismes novateurs pour les sensibiliser et renforcer leurs capacités. Par ailleurs, les responsables des investissements d'institutions financières bilatérales de développement en **Belgique**, **Finlande**, **Norvège** et **Suisse** ont été formés à l'intégration des principes de la Déclaration sur les entreprises multinationales dans leurs pratiques en matière d'investissement. Dans la **Fédération de Russie**, une analyse a été entreprise sur l'intégration des principes de la Déclaration sur les entreprises multinationales dans les pratiques de développement des compétences des entreprises multinationales.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

Il est fondamental de continuer à promouvoir la création d'entreprises durables dans la région, notamment en raison de la crise. Des modalités d'intervention intégrées, axées sur l'élaboration de politiques, à plusieurs niveaux et portant sur différents aspects des entreprises durables sont plus efficaces et permettent de réaliser des économies d'échelle.

Résultat 4. Un plus grand nombre de personnes ont accès à des prestations de sécurité sociale mieux gérées et plus respectueuses de l'égalité entre les sexes

Les pays d'Europe du Sud-Est, d'Europe orientale et d'Asie centrale sont confrontés à des défis majeurs à l'heure d'instaurer une couverture appropriée de sécurité sociale pour tous; c'est aussi, et de plus en plus, le cas de certains pays de l'Union européenne touchés par la crise. Ces défis sont notamment l'adaptation effective des systèmes de sécurité sociale aux nouvelles conditions politiques et économiques, leur pérennité financière, la croissance rapide de l'emploi informel et le vieillissement de la population.

Réalisations de l'OIT

- Dans dix pays, les mandants ont amélioré leur connaissance des programmes et politiques de sécurité sociale qui fournissent une couverture adéquate pour tous.
- La base statistique des systèmes de sécurité sociale nationaux s'est étendue dans 14 pays.
- La gouvernance des institutions de sécurité sociale s'est améliorée dans 14 pays.
- La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, a été ratifiée par la Roumanie.

Activités de l'OIT

- Huit études par pays ont été publiées sur la réforme des pensions (Hirose, 2011).
- Des services consultatifs sur les systèmes de sécurité sociale ont été fournis à 21 pays.
- Une formation sur les questions de sécurité sociale a été dispensée à 204 participants par le Centre de Turin.

Assistance du BIT et résultats

L'assistance du BIT a contribué à améliorer la base de connaissances, à élargir la couverture et à assurer une meilleure gestion de la sécurité sociale dans la région.

Le caractère incomplet des *statistiques* constitue un obstacle réel à la mise en place de politiques de protection sociale durables et répondant aux besoins des hommes et des femmes. A cet égard, le principal outil utilisé par le BIT est une enquête sur la sécurité sociale, qui a contribué à améliorer, dans de nombreux pays, les données concernant la couverture, les dépenses et les recettes des régimes de sécurité sociale nationaux. L'éventail des données disponibles répond de mieux en mieux aux normes internationales en **Azerbaïdjan, Espagne, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Grèce, Hongrie, Lettonie, République de Moldova, Ouzbékistan, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie** et en **Ukraine**.

Des services juridiques, actuariels et de gestion ont également été fournis pour améliorer encore *la gouvernance des institutions de sécurité sociale*. Une série d'ateliers de renforcement des capacités ont affermi le rôle des partenaires sociaux au sein des conseils régissant la sécurité sociale (**Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, ex-République yougoslave de Macédoine, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Serbie et Tadjikistan**) et *leurs connaissances techniques* en matière de socles de protection sociale (**Arménie, Kirghizistan, Tadjikistan**), de systèmes d'assurance contre les accidents du travail (**Arménie, Géorgie, Kazakhstan, République de Moldova, Serbie, Tadjikistan**) et de régimes de pension (**ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie**). Les capacités actuarielles des systèmes de sécurité sociale ont été renforcées en **Albanie**, à **Chypre**, en **Grèce**, au **Kazakhstan** et en **Serbie**.

La réforme des pensions mise en place dans certains pays d'Europe centrale et orientale afin de réduire les déficits des gouvernements risque d'entraîner la réduction

des droits à pension et des montants correspondants et d'aggraver la pauvreté des personnes âgées. Une étude comparative a été menée à bien pour analyser les principaux défis que soulève la réforme durable des pensions dans huit pays d'Europe centrale et orientale. Des conseils en matière de politiques ont été fournis pour contribuer au débat national en **Bulgarie, Grèce, Pologne, Serbie, République tchèque** et **Ukraine**.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

L'approche intégrée est essentielle au renforcement des capacités en matière de sécurité sociale, notamment en temps de crise. Des projets de coopération technique au Caucase, en Asie centrale et en **Serbie** ont permis d'accroître la capacité des mandants de réformer les systèmes de sécurité sociale, notamment grâce à une meilleure coordination avec les politiques de l'emploi et de la sécurité et de la santé au travail, ainsi qu'avec la réforme de l'administration du travail. Cependant, développer tout le potentiel de ces approches exige un large engagement national, comme le montre l'exemple de la **Serbie**. L'échange d'expériences nationales entre pays s'est avéré très utile et pourrait être intensifié.

Assistance du BIT à la Grèce

Depuis le début de la crise, l'assistance technique que le BIT fournit de longue date à la Grèce se concentre sur l'examen à part entière des réformes de la sécurité sociale dans le pays. En mai 2010, la Grèce a demandé au BIT de fournir une estimation indépendante du développement financier de ses régimes de pension. L'estimation du BIT concernant le projet de loi n° 3863 a montré que la réforme engendrerait d'importantes économies à long terme pour le système des pensions et qu'elle favoriserait sa stabilisation. En janvier 2012, à la suite de l'envoi d'une mission de haut niveau du BIT en Grèce, la question de la sécurité sociale a été abordée lors d'un atelier organisé conjointement par le gouvernement grec et l'Union européenne.

Résultat 5. Les femmes et les hommes bénéficient de conditions de travail meilleures et plus équitables

La crise a mis fin aux augmentations du salaire réel enregistrées au cours des années de croissance économique avant 2008-09. La région a également subi une tendance à long terme au recul de la part des salaires dans le PIB. Le développement de conditions de travail équitables pour les femmes et les hommes s'en est ressenti, en dépit de certaines améliorations en la matière, y compris en ce qui concerne l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale.

Réalisations de l'OIT

- Huit pays ont ratifié la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000.
- La Slovénie a ratifié la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949.
- L'Azerbaïdjan a ratifié la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981.
- Le salaire minimum légal a été institué dans l'ex-République yougoslave de Macédoine.
- Une loi sur la protection des salaires a été promulguée à Chypre.

Activités de l'OIT

- Le Centre de Turin a dispensé une formation sur la politique salariale à 28 mandants.
- En 2009, un séminaire tripartite de haut niveau intitulé «Politique salariale dans le Caucase et en Asie centrale: Evaluation et réponse politique à la crise économique» s'est tenu à Nicosie.
- Réalisation d'une étude PNUD-OIT sur la protection de la maternité en Islande, en France et en République tchèque (Steinhilber, 2011).

Assistance du BIT et résultats

Les pays peuvent s'inspirer des conventions et des services de l'OIT pour mettre en place des politiques et des mécanismes efficaces de fixation des salaires, notamment en période de crise. A **Chypre**, les recommandations de l'OIT ont engendré l'adoption de la *loi sur la protection des salaires*. L'assistance du BIT a débouché sur la mise en place d'un *salaire minimum légal* dans l'**ex-République yougoslave de Macédoine** en 2011. Plusieurs ateliers sous-régionaux ont été organisés sur la fixation des salaires et les réponses politiques à la crise économique: Conférence sous-régionale de haut niveau de Sarajevo, Séminaire tripartite de haut niveau sur la politique salariale dans le Caucase et en Asie centrale en 2009. Lors de la Conférence nationale du travail sur les tendances salariales et les écarts salariaux organisée en **Albanie** en 2011, les partenaires sociaux ont évoqué la nécessité de mettre en place une politique salariale nationale plus équilibrée et plus complète.

La crise et le recul de la part des salaires dans le PIB ont aggravé les inégalités salariales et ralenti la réduction des écarts salariaux entre femmes et hommes. Une assistance technique a été fournie à l'**Albanie**, à l'**ex-République yougoslave de Macédoine** et à l'**Ukraine** pour améliorer la base de connaissances sur les divers aspects de la question et sur la cause de ces écarts de salaire. Dans l'**ex-République yougoslave de Macédoine**, une conférence tripartite sur l'égalité entre hommes et femmes sur le lieu de travail a été organisée en partenariat avec le Conseil économique et social. Une assistance technique en matière de politique salariale a été fournie à l'**Arménie** et au **Tadjikistan**.

La protection des femmes et des hommes ayant des responsabilités familiales contre la discrimination en matière d'emploi est une condition préalable à l'instauration de conditions de travail équitables, et une assistance a donc été fournie en vue

de l'application de mesures permettant aux travailleurs et travailleuses d'équilibrer responsabilités professionnelles et responsabilités familiales. Huit pays de la région ont ratifié la *convention n° 183* (**Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Kazakhstan, Lettonie, Monténégro, Pays-Bas, Serbie et Slovénie**). Une assistance technique sur les mesures permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale a été fournie à la **République de Moldova** et aux pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI), tandis qu'un séminaire sous-régional sur l'amélioration des systèmes de protection de la maternité a été organisé en Asie centrale en 2011.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

Le Pacte mondial pour l'emploi exhorte les gouvernements à veiller à éviter, lorsqu'ils prennent des mesures contre la crise, les conséquences dommageables de la spirale déflationniste des salaires et de la détérioration des conditions de travail. Il faut redoubler d'efforts pour relever ces défis en améliorant le cadre tripartite et juridique de l'établissement des salaires et en renforçant la capacité des mandants d'élaborer des politiques salariales qui prennent en compte la productivité et aussi la nécessité d'en finir avec les écarts salariaux entre hommes et femmes. Par ailleurs, des efforts soutenus doivent continuer d'être déployés pour promouvoir des mesures qui permettent d'équilibrer responsabilités professionnelles et responsabilités familiales.

Résultat 6. Les travailleurs et les entreprises bénéficient de meilleures conditions de sécurité et de santé au travail

Les pays d'Europe du Sud-Est, d'Europe orientale et d'Asie centrale sont confrontés au défi consistant à remplacer la pratique de la «prime de risque», pour ceux qui travaillent dans des conditions dangereuses, par des systèmes de sécurité et de santé au travail modernes qui intègrent la prévention du risque. Dans les seuls pays de la CEI, 12 millions de femmes et d'hommes environ sont encore victimes d'accidents du travail tous les ans.

Réalisations de l'OIT

- Des profils, programmes ou textes législatifs nationaux en matière de SST ont été adoptés dans 11 pays.
- Création d'institutions tripartites en matière de SST ou relance des institutions existantes, et renforcement de la capacité des autorités publiques compétentes et/ou des partenaires sociaux de fournir de meilleurs services dans 12 pays.
- La convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, a été ratifiée par trois pays (Belgique, Tadjikistan, Ukraine).
- La convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, a été ratifiée par 11 pays (Allemagne, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Danemark, Espagne, Iles Féroé, République de Moldova, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie).
- La convention (n° 162) sur l'amiante, 1986, a été ratifiée par le Kazakhstan.
- Création de l'Alliance régionale des inspections du travail pour les pays de la CEI et la Mongolie en 2011.
- Création de conseils nationaux tripartites de SST en Azerbaïdjan.

Activités de l'OIT

- Fourniture de services consultatifs sur les systèmes de SST à 19 pays.
- Formation sur les questions relatives à la SST dispensée à 200 participants par le Centre de Turin.

Assistance du BIT et résultats

L'assistance du BIT a favorisé la mise en place de systèmes modernes de SST dans la région, fondés à la fois sur des législations et des politiques solides et sur des institutions efficaces garantissant la mise en œuvre des normes applicables dans les entreprises.

Sur le plan des politiques, les conseils techniques et juridiques du BIT ont contribué à *améliorer les lois et programmes nationaux en matière de SST*. De nouveaux profils nationaux ont été achevés en **Arménie**, en **Azerbaïdjan**, en **Géorgie**, au **Kazakhstan**, au **Kirghizistan**, en **République de Moldova**, en **Ouzbékistan**, en **Fédération de Russie**, au **Tadjikistan** et en **Ukraine**; en consultation avec les partenaires sociaux, les gouvernements ont par ailleurs continué de développer leurs législation, politiques et programmes en la matière en **Albanie**, en **Arménie**, au **Kazakhstan**, au **Kirghizistan**, en **République de Moldova**, en **Fédération de Russie**, au **Tadjikistan** et en **Ukraine**.

L'assistance du BIT a également *renforcé les institutions* requises pour établir dans les entreprises des pratiques visant à prévenir les risques pour la SST, y compris des services d'inspection du travail plus efficaces (**Albanie**, **Arménie**, **Azerbaïdjan**, **ex-République yougoslave de Macédoine**, **Kazakhstan**, **Kirghizistan**, **République de Moldova**, **Fédération de Russie**, **Serbie**, **Tadjikistan** et **Ukraine**). Des centres chargés d'instruire les entreprises sur la manière d'améliorer les conditions de travail ont été créés en **Albanie**, en **Arménie**, en **Géorgie**, au **Kazakhstan**, au **Kirghizistan**, en **République de Moldova**, en **Fédération de Russie**, en **Serbie** et au **Tadjikistan**. Des campagnes visant à mieux sensibiliser aux problèmes de SST ont été lancées, notamment en **Arménie**, en **ex-République yougoslave de Macédoine**, en **Géorgie**, au **Kazakhstan**, au **Kirghizistan**, en **Ouzbékistan**, en **Fédération de Russie**, en **Serbie** et au **Tadjikistan**. Une autre mesure importante est la création de conseils tripartites pour la SST en **Azerbaïdjan**.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

Malgré les progrès accomplis, les systèmes de SST restent souvent incomplets, faute de pouvoir s'appuyer sur une solide base législative nationale ou d'avoir élaboré des mécanismes – essentiels – de mise en œuvre, en raison par exemple d'une prise de conscience insuffisante à l'échelle locale ou de l'absence de participation des partenaires sociaux. Les approches les plus prometteuses sont celles dans le cadre desquelles les mandants ont œuvré à l'introduction de systèmes de SST, comme c'est le cas notamment en **Azerbaïdjan**, au **Kazakhstan** et en **Fédération de Russie**.

Programme de SST dans la Fédération de Russie

Le programme de SST ciblé de la Fédération de Russie, qui vise l'établissement d'une approche préventive, a plusieurs composantes. Après la ratification de la convention n° 187 en 2011, une définition moderne de la gestion de la sécurité et de la santé au travail et de l'évaluation des risques en la matière a été intégrée dans le Code du travail. Un programme de formation systématique et la pratique de la formation des formateurs sont désormais établis dans toutes les régions de la Fédération de Russie. Il s'agit maintenant de mettre en place des centres locaux de SST dotés des compétences requises ainsi que des capacités de formation locale systématique. Par ailleurs, grâce au soutien du BIT, deux grandes institutions nationales de SST ont été réorganisées afin de mettre la législation, la pratique et la formation en conformité avec les normes internationales. La Fédération de Russie a également lancé l'Alliance régionale des inspections du travail de la CEI et de la Mongolie.

Résultat 7. Un plus grand nombre de travailleurs migrants sont protégés, et un plus grand nombre de travailleurs migrants ont accès à l'emploi productif et au travail décent

La région représente 36 pour cent de la population migrante dans le monde. Tandis que la demande de main-d'œuvre étrangère et de compétences augmente dans certaines parties de la région, la crise aggrave le manque de possibilités d'emplois décents dans d'autres. Une gestion efficace des migrations de main-d'œuvre est donc nécessaire pour protéger les travailleurs migrants et maximiser les avantages des migrations de main-d'œuvre.

Réalisations de l'OIT

- Adoption de nouvelles politiques ou lois sur les migrations de main-d'œuvre dans cinq pays.
- Amélioration des bases de données nationales sur les migrations de main-d'œuvre dans cinq pays.
- Finalisation d'un accord bilatéral sur les migrations circulaires entre la France et la Géorgie.
- Renforcement de la capacité des services de migration dans deux pays.
- Signature d'accords bilatéraux de protection des travailleurs migrants avec les syndicats de quatre pays.
- Conclusion d'accords de sécurité sociale entre la République de Moldova et six Etats membres de l'UE.

Activités de l'OIT

- Publication de deux études de pays sur les travailleurs migrants (Alimbekova et Shabdenazi, 2009; BIT, 2010e).
- 342 mandants formés à la gestion et aux politiques de migration par le Centre de Turin.

Assistance du BIT et résultats

Dans le cadre de son mandat des Nations Unies consistant à protéger les travailleurs migrants, l'OIT a contribué à améliorer la gestion des migrations de main-d'œuvre dans la région: conception de systèmes efficaces de contrôle; création de cadres réglementaires et d'accords bilatéraux bien conçus; mise sur pied de services de migration fiables; dialogue social.

*La création et la mise au point de bases de données visant à suivre l'évolution des migrations de main-d'œuvre sont des éléments essentiels. Grâce à l'aide du BIT, des bases de données nationales sur les migrations de main-d'œuvre ont été perfectionnées en **Arménie**, en **Azerbaïdjan** et en **Fédération de Russie**. Un module sur les migrations a été inclus dans l'étude **ukrainienne** sur la main-d'œuvre, et l'enquête en cours a été améliorée en **République de Moldova**. Parmi les innovations, on peut citer l'insertion des questions relatives aux compétences pour améliorer les politiques sur la reconnaissance des qualifications et la prévention de la fuite des cerveaux.*

*La législation et les politiques régissant les migrations de main-d'œuvre ont une forte influence sur les schémas migratoires. Sur la base des recommandations de l'OIT, la durée de la période d'inscription permettant aux travailleurs migrants de bénéficier des possibilités de régularisation a été allongée par la loi en **Fédération de Russie**, et les politiques et lois sur les migrations ont été améliorées en **Arménie** (Stratégie en matière de migration, 2010), en **Azerbaïdjan** (Code sur les migrations, 2012), en **Géorgie** (Concept de migrations, 2012), au **Kazakhstan** (révision de la loi nationale sur les migrations, 2009), au **Tadjikistan** (Stratégie nationale sur les migrations de main-d'œuvre, 2011-2015) et au **Kirghizistan** (projet de loi sur les agences d'emploi privées). Une aide a été apportée au gouvernement et aux partenaires sociaux pour rédiger la nouvelle loi sur l'emploi en **Ukraine** (2012), loi dont un chapitre est consacré aux*

agences d'emploi privées qui fournissent des services pour l'emploi à l'étranger. Par ailleurs, l'OIT a rédigé des commentaires sur le projet de loi sur les migrations de main-d'œuvre externes en **Ukraine**.

Un soutien a également été accordé à l'élaboration d'*accords bilatéraux sur la main-d'œuvre et autres accords* aux niveaux national et régional. Des accords bilatéraux ont été conclus par les syndicats en **Fédération de Russie** et en **Azerbaïdjan**, ainsi qu'en **Géorgie** et en **France**. Un accord bilatéral de main-d'œuvre sur les migrations circulaires a été finalisé entre la **France** et la **Géorgie**. Suite au renforcement de la capacité du gouvernement en **République de Moldova** et en **Ukraine** pour conclure et mettre en œuvre des accords bilatéraux de sécurité sociale, la **République de Moldova** a signé des accords de sécurité sociale avec six Etats membres de l'UE, et les négociations ont été parachevées avec cinq autres pays.

L'assistance du BIT a aussi permis de *renforcer la capacité des services des migrations*. Au **Tadjikistan**, un soutien a été apporté à la restructuration du nouveau service des migrations – notamment, une formation aux mécanismes administratif et juridique a été dispensée au personnel de ce service et aux représentants d'agences d'emplois privées. Au **Kazakhstan**, le Comité national pour les politiques migratoires a pu bénéficier d'un soutien technique.

L'OIT a encouragé les partenaires sociaux à participer à la gestion des migrations. Les organisations d'employeurs ont bénéficié d'orientations pour ce qui a trait au recrutement et à l'emploi des travailleurs migrants en **Arménie**, au **Kazakhstan**, au **Kirghizistan**, en **Fédération de Russie** et au **Tadjikistan**. En **République de Moldova**, une Association nationale des agences d'emploi privées a été créée, un module de formation à l'intention des candidats au départ a été mis au point et des formateurs ont été formés.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

La présente crise ne facilite pas l'approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits. De nombreux gouvernements et d'autres acteurs, sensibles à la situation des travailleurs locaux, ont tendance à adopter en la matière une attitude plus réticente et parfois répressive, ce qui augmente le risque de pratiques discriminatoires et d'exploitation. Avec le transfert de l'autorité du ministère du Travail au ministère de l'Intérieur pour ce qui a trait aux questions migratoires, protéger les droits des travailleurs migrants peut s'avérer plus problématique.

Création d'emplois et meilleure gestion des migrations au Tadjikistan

Le déplacement massif de populations lié à la guerre civile au Tadjikistan (1992-1997) a conduit les hommes notamment à chercher du travail à l'étranger. Si les membres de la famille restés au pays risquent de souffrir d'un appauvrissement sévère, les travailleurs migrants doivent souvent faire face à de graves abus et difficultés à l'étranger. Un projet conjoint OIT/PNUD a permis au gouvernement et aux partenaires sociaux d'autonomiser des communautés par des activités génératrices de revenus, de formation et de sensibilisation, et de protéger les travailleurs migrants tadjiks et leurs familles grâce à une meilleure gestion des migrations. Parmi les résultats obtenus, on peut citer les salons de l'emploi, qui offrent des emplois à 5 000 migrants potentiels, le renforcement de la capacité tripartite et des études sur les flux et les stocks de migration de main-d'œuvre.

Résultat 8. Le monde du travail réagit de façon efficace à l'épidémie de VIH/sida

C'est dans les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale que la prévalence au VIH connaît la croissance la plus rapide dans le monde; selon les estimations, en 2010 le nombre de personnes vivant avec le VIH dans cette sous-région s'établissait à 1,5 million, et le nombre de décès liés au sida à 90000; l'accès au traitement y étant plus limité que dans toute autre région.

Réalisations de l'OIT

- Formulation des politiques nationales tripartites concernant le VIH/sida sur le lieu de travail dans huit pays dans le cadre de la riposte nationale au sida.
- Mise en œuvre des programmes de lutte contre le VIH/sida par les mandants dans sept pays.
- Adoption de la Stratégie nationale de coopération technique sur le VIH/sida et le monde du travail en Ukraine.
- Organisation d'une réunion syndicale régionale sur le VIH/sida et la SST en 2011.

Activités de l'OIT

- Fourniture de services consultatifs sur les politiques et programmes relatifs au VIH/sida à dix pays.
- Fourniture d'une formation sur le VIH/sida dans le monde du travail aux mandants tripartites et aux inspecteurs du travail à l'échelon national et à 20 participants par l'intermédiaire du Centre de Turin.

Assistance du BIT et résultats

L'OIT a soutenu l'élaboration de politiques sur le lieu de travail dans le cadre des réponses nationales au sida et leur mise en œuvre au niveau de l'entreprise.

Conformément aux principes de la recommandation (n° 200) sur le VIH et le sida, 2010, une assistance technique a été offerte à l'**Albanie**, à l'**Arménie**, à l'**Azerbaïdjan**, au **Kazakhstan**, à la **République de Moldova**, à la **Fédération de Russie**, au **Tadjikistan** et à l'**Ukraine** pour la mise en place de *politiques nationales tripartites concernant le VIH/sida sur le lieu de travail* répondant aux préoccupations des femmes. En consultation avec les partenaires sociaux, les gouvernements ont inclus des stratégies de lutte contre la discrimination, de prévention et de prise en charge sur le lieu de travail dans les lois et les politiques nationales sur le VIH/sida. Avec le soutien du BIT, les mandants **ukrainiens** ont adopté une Stratégie nationale de coopération tripartite sur le VIH et le sida dans le monde du travail et, en **Bosnie-Herzégovine**, un groupe de travail tripartite a passé en revue la législation en vigueur et les politiques pratiquées sur le lieu de travail pour remédier aux carences et aux conflits en lien avec la prévention, le traitement et la prise en charge du VIH.

Toute une série de services consultatifs ont été offerts pour la mise en œuvre des *programmes sur le lieu de travail* visant à faciliter l'accès aux services de prévention, de traitement, de prise en charge et de soutien en rapport avec le VIH/sida. En **Azerbaïdjan**, en **Bosnie-Herzégovine**, en **Estonie**, au **Kazakhstan**, en **République de Moldova**, en **Fédération de Russie** et en **Ukraine**, grandes entreprises, partenaires sociaux et institutions publiques ont lancé des campagnes de lutte contre le VIH/sida dans les secteurs clés (pétrole, métallurgie, construction de routes, tourisme, alimentation, éducation et santé). En **Bosnie-Herzégovine**, au **Tadjikistan** et en **Ukraine**, le BIT a contribué à renforcer la capacité des mandants de lever des fonds pour les programmes de lutte contre le VIH/sida sur le lieu de travail. Les évaluations montrent que cet appui – campagnes

de prévention de masse, ateliers, identification des entreprises cibles, formation de points focaux – a sensibilisé les différents acteurs: gestionnaires, salariés, éducateurs, inspecteurs du travail, juges du travail, et amélioré leur connaissance de la question.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

La mise en œuvre réussie des stratégies de lutte contre le VIH/sida dépend d'une forte implication sur le lieu de travail. Pour cela, il faut que tous les intervenants déploient davantage d'efforts, y compris en matière de formation, de diffusion et de traduction des instruments pertinents de l'OIT. Les stratégies à l'échelon sectoriel ou par l'intermédiaire des grandes entreprises semblent avoir le plus grand effet de levier.

Résultat 9. Les employeurs sont dotés d'organisations fortes, indépendantes et représentatives

Dans le contexte du passage de l'économie planifiée à l'économie de marché, les organisations d'employeurs libres et indépendantes restent un phénomène relativement nouveau en Europe orientale et en Asie centrale. Ces organisations sont confrontées au double défi d'accroître le nombre de leurs adhérents et d'améliorer leurs services, tout en renforçant leur aptitude à négocier et à défendre leur cause pour que les intérêts des entreprises soient mieux pris en compte dans les politiques économiques, sociales et du travail.

Réalisations de l'OIT

- Renforcement des organisations d'employeurs dans 14 pays, notamment par la fourniture aux membres de nouveaux services ou de services plus adaptés (dix pays) et de leur capacité d'influer sur l'élaboration des politiques (quatre pays).
- Etablissement de centres de SST par les organisations d'employeurs dans deux pays.
- Création de deux nouvelles organisations d'employeurs sectorielles en Arménie.
- Création de trois nouveaux bureaux régionaux par la Confédération nationale des employeurs de la République de Moldova.

Activités de l'OIT

- Mise en œuvre d'un programme de formation et d'une formation de formateurs à la prévention et au règlement des différends par une meilleure gestion du personnel dans six pays, et fourniture d'une formation au renforcement des organisations d'employeurs à 828 participants par l'intermédiaire du Centre de Turin.
- Création d'une publication sur les grands concepts macroéconomiques à l'intention des négociateurs (BIT, 2009b) adaptée aux besoins des pays d'Europe centrale et orientale.
- Publication d'études sur les coûts et les obstacles qui entravent les activités commerciales pour trois pays.
- Publication de guides sur la législation du travail à l'intention des employeurs de quatre pays.
- Traduction en russe de diverses publications à l'intention des organisations d'employeurs des pays d'Europe orientale et d'Asie centrale.

Assistance du BIT et résultats

La capacité des organisations d'employeurs d'offrir des services de qualité est un élément déterminant pour attirer des membres et les fidéliser. L'assistance du BIT s'est donc concentrée sur les outils et les activités de formation visant à *améliorer les services aux membres* (Albanie, Bosnie-Herzégovine, ex-République yougoslave de Macédoine, République de

Moldova, Monténégro, Serbie, et Ukraine). En **République de Moldova**, des ateliers ont été organisés dans trois régions sur le rôle et les fonctions des organisations d'employeurs, l'accent étant mis sur le développement économique local. Au **Monténégro**, des ateliers de formation de formateurs ont été consacrés à la gestion des ressources humaines, à la fiscalité et aux droits et obligations en matière d'inspection. Le BIT a aussi contribué à promouvoir la fourniture de services de sécurité et santé au travail par les organisations d'employeurs (**Arménie, Géorgie, République de Moldova, Serbie**). Une assistance a été offerte à l'Union républicaine des employeurs d'**Arménie** et à l'Association des employeurs **géorgiens** pour l'établissement de centres de sécurité et de santé au travail et la création d'un réseau de consultants et de formateurs en SST. En **République de Moldova**, un atelier de formation de formateurs a été organisé, et huit ateliers régionaux ont eu lieu sur l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité dans l'agriculture et la construction.

L'action de l'OIT a aussi apporté une contribution significative au renforcement institutionnel des organisations d'employeurs. Un soutien technique a été offert à l'**Arménie** pour mettre sur pied deux nouvelles organisations d'employeurs sectorielles sur la base de la coopération et d'un échange de connaissances avec les organisations nationales d'employeurs de **Chypre**, dans le cadre du projet de jumelage des organisations d'employeurs de l'OIT. Trois bureaux régionaux de la Confédération nationale des employeurs de la **République de Moldova** ont été créés. La Fédération des employeurs **monténégrine** a effectué un voyage d'étude à **Malte**, et l'OIT a soutenu un programme de partenariat entre l'Union **russe** des industriels et des entrepreneurs et NORDMETALL (une association d'employeurs du nord de l'Allemagne pour les industries métallurgique et électronique) en vue de consolider les structures patronales régionales et sectorielles en **Fédération de Russie**.

Le renforcement des capacités et l'amélioration des compétences ont permis aux organisations nationales d'employeurs d'analyser l'environnement entrepreneurial et d'avoir plus de poids dans des activités nationales et internationales de formulation des politiques (**Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine et Serbie**). Une aide technique et financière a été accordée aux organisations d'employeurs d'**Albanie**, de **Bosnie-Herzégovine** et de **Serbie** pour réaliser des études approfondies sur les coûts et les obstacles au développement de l'entreprise aux niveaux national, régional et sectoriel. Trois ateliers sous-régionaux ont été organisés à l'intention de représentants d'organisations d'employeurs en Europe du Sud-Est sur l'élaboration de mesures de lutte contre la crise économique et le renforcement du dialogue social pour anticiper les opportunités et les défis d'après la crise. Le module pédagogique du Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) sur la mise en place d'un environnement propice aux entreprises durables et la transposition des directives de l'UE dans la législation nationale a été utilisé pour soutenir un environnement favorable aux entreprises.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

Les changements économiques, sociaux et politiques liés à la mondialisation et à la crise économique en cours constituent un défi pour les organisations d'employeurs, en Asie centrale, mais également en Europe. Leur contribution à une riposte efficace à la crise demeure une question centrale, et le BIT devra tirer parti des leçons retenues pour renouveler et perfectionner son assistance aux organisations d'employeurs dans l'ensemble de la région.

Le renforcement de la capacité institutionnelle des organisations d'employeurs en Serbie

Un soutien a été accordé à un voyage d'étude effectué par des organisations d'employeurs serbes en Croatie pour apprendre à mettre en place un centre de formation. Un atelier de formation de formateurs sur la gestion des ressources humaines et six ateliers régionaux sur la prévention et le règlement des différends ont été organisés, ce qui a permis à l'Association des employeurs de Serbie (SAE) d'élargir ses services en établissant un centre officiel d'enseignement et de formation pour ses membres effectifs et potentiels sur toute une série de questions liées au droit et à la gestion des ressources humaines.

Résultat 10. Les travailleurs sont dotés d'organisations fortes, indépendantes et représentatives

Presque tous les syndicats de la région connaissent une stagnation ou une baisse de leurs effectifs, ce qui a limité leurs ressources et leur capacité de faire entendre leur voix dans les institutions de dialogue social. La rapidité des récentes transformations économiques et sociales a de plus en plus obligé les organisations de travailleurs à moderniser leurs procédures et leurs structures de gestion et à développer des compétences et des services qui répondent mieux aux besoins de leurs membres. Qui plus est, dans certains pays, les syndicats continuent à se heurter à de graves restrictions en ce qui concerne la liberté syndicale, la négociation collective et d'autres droits fondamentaux.

Réalisations de l'OIT

- Consolidation des organisations de travailleurs, notamment grâce à la fourniture de services plus adaptés (neuf pays), à l'amélioration de leurs structures et procédures internes (dix pays), de leurs compétences et de leur capacité à faire entendre leur voix dans les débats nationaux et à formuler des politiques (neuf pays).
- Elaboration de plans d'action stratégiques sur le renforcement des syndicats dans deux pays.
- Participation accrue des femmes à la négociation collective dans huit pays.
- Renforcement de la capacité des syndicats d'organiser les travailleurs du secteur informel dans quatre pays.

Activités de l'OIT

- Réalisation d'études et de séminaires sur la riposte à la crise dans huit pays d'Europe centrale et orientale.
- Contributions techniques et séminaires de formation sur la non-discrimination dans 27 pays.
- Formation visant à renforcer la capacité des organisations de travailleurs fournie à 1 456 participants par le biais du Centre de Turin.

Assistance du BIT et résultats

Un appui technique continu a été fourni pour renforcer les capacités des syndicats, ce qui a débouché sur la *prestation de services plus pertinents*. En **Albanie**, en **Bosnie-Herzégovine** ainsi que dans la **République de Moldova**, les syndicats ont établi des programmes de formation à la sécurité et à la santé au travail. Par ailleurs, le BIT a aidé les syndicats à renforcer leur base de connaissances pour faire face à la crise, notamment en **Bulgarie**, en **Croatie**, en **Lituanie**, en **ex-République yougoslave de Macédoine**, en **République de Moldova**, en **Roumanie** et en **Serbie**.

Les services consultatifs fournis à l'**Albanie**, à l'**Arménie**, à l'**Azerbaïdjan**, à la **Bosnie-Herzégovine**, à l'**ex-République yougoslave de Macédoine**, à la **Géorgie**, au **Kirghizistan**, à la **République de Moldova**, au **Monténégro** et à la **Serbie** ont *amélioré les structures et procédures internes des syndicats*. En **Arménie** et en **Géorgie**, des services techniques et des ateliers de planification stratégiques ont transmis aux bénéficiaires des outils essentiels pour analyser forces, faiblesses, atouts et risques des structures et politiques syndicales et pour *élaborer des plans d'action stratégiques*. La *capacité des syndicats d'organiser les travailleurs du secteur informel* s'est améliorée en **Albanie**, en **Bosnie-Herzégovine**, au **Kazakhstan** et au **Monténégro**.

Les exemples suivants montrent que les syndicats ont *amélioré leurs compétences et leur capacité de faire entendre leur voix* dans les débats nationaux et l'élaboration des politiques: en **Fédération de Russie**, des syndicats ont formulé des commentaires relatifs à la révision de la législation du travail sur le droit de grève; en **Azerbaïdjan** et au **Kirghizistan**, les syndicats ont accru leur participation à la conception, à la surveillance et à l'évaluation des politiques nationales d'emploi et des politiques socio-économiques; en **Albanie**, en **Bosnie-Herzégovine**, en **ex-République yougoslave de Macédoine**, en **République de Moldova**, au **Monténégro** et en **Serbie**, les organisations de travailleurs ont une capacité renforcée de participer au dialogue social bipartite sur les effets de la crise économique et financière.

L'aide a porté en priorité sur les besoins des femmes et de catégories spécifiques de travailleurs. L'appui technique fourni et des ateliers de renforcement des capacités ont *permis une participation accrue des femmes au processus de négociation collective* à tous les niveaux (**Albanie**, **Arménie**, **Bosnie-Herzégovine**, **ex-République yougoslave de Macédoine**, **République de Moldova**, **Monténégro**, **Fédération de Russie** et **Serbie**). La formation du BIT sur les politiques antidiscriminatoires, menée en coopération avec le Conseil régional paneuropéen de la Confédération syndicale internationale (CSI), a contribué à affermir le rôle des syndicalistes dirigeant des comités de femmes dans l'Europe du Sud-Est, en Europe orientale et en Asie centrale. L'aide a aussi porté sur la protection des travailleurs migrants (**Arménie**, **République de Moldova**, **Fédération de Russie**, **Ukraine**). La coopération transnationale sur la question des travailleurs migrants a été encouragée. Ainsi, avec l'aide du Bureau, des syndicats d'**Arménie** ont coopéré avec des syndicats **russe**s pour protéger les travailleurs de la traite.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

La réponse à la crise est rapidement devenue la première priorité du mouvement syndical. La création, en 2009, par le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), d'un service d'assistance qui accompagne les syndicats dans leur gestion de la crise et leur défense des droits des travailleurs constitue à cet égard une mesure essentielle. Cependant, vu la profondeur de la crise et l'ampleur des problèmes auxquels sont confrontées les organisations de travailleurs dans toute la région, il convient de poursuivre ces efforts et de les intensifier.

Renforcer les capacités institutionnelles des syndicats en République de Moldova

Avec l'appui du BIT, la Confédération syndicale nationale de Moldova a élaboré un plan d'action visant à développer la négociation collective et le dialogue social aux niveaux sectoriel et régional. Dans ce cadre, une étude a recensé les carences juridiques en matière de dialogue social et, par ailleurs, un atelier et deux séminaires de formation ont été organisés à l'intention de dirigeants et négociateurs syndicaux issus de différents secteurs et régions. Le perfectionnement de leurs compétences en matière de négociation leur a permis de contribuer de façon plus constructive et plus pertinente à la négociation collective.

Résultat 11. Les administrations du travail appliquent une législation du travail actualisée et fournissent des services efficaces

Les services d'inspection et d'administration du travail continuent d'être sous-financés et les responsabilités qui leur incombent sont réparties entre plusieurs ministères, notamment dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale. Les contraintes budgétaires ont par ailleurs contribué à affaiblir la gouvernance du marché du travail et la mise en application de la législation du travail, et l'inspection des conditions de travail dans les entreprises est en recul. La tendance à la déréglementation du marché du travail s'est accélérée pendant la crise.

Réalisations de l'OIT

- Deux pays ont réformé leur Code du travail pour se mettre en conformité avec les normes internationales du travail.
- Cinq pays ont établi des plans d'action nationaux sur l'inspection du travail.
- La Bulgarie, la Grèce et la Roumanie ont signé un accord de coopération trilatérale sur la lutte contre le travail non déclaré.
- L'Islande, la Slovaquie, le Tadjikistan et la République tchèque ont ratifié la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947.
- La Belgique a ratifié la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978.
- L'Islande, la Slovaquie et la République tchèque ont ratifié la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.
- La campagne de sensibilisation menée par le BIT a entraîné, selon les estimations, une réduction de 30 pour cent des décès liés au travail dans l'agriculture dans la République de Moldova.

Activités de l'OIT

- Ebauche de systèmes d'inspection du travail pour 21 pays et collecte de données pour 37 pays.
- Rédaction de commentaires sur des propositions de réforme du Code du travail dans trois pays.
- Audits des services d'inspection du travail menés dans cinq pays.
- Publication de 22 rapports et documents sur l'établissement de systèmes d'inspection du travail.
- Organisation d'une conférence internationale sur la lutte contre le travail non déclaré à Sofia en 2010.
- Formation de 198 mandants à l'administration et à l'inspection du travail par le Centre de Turin.
- Formation de 289 inspecteurs du travail en Ukraine.

Assistance du BIT et résultats

Sous l'effet de la crise, un nombre croissant d'Etats ont sollicité une aide afin de renforcer leurs services d'administration et d'inspection du travail. Le Programme

d'administration et d'inspection du travail de 2009 porte sur les phénomènes mondiaux émergents – nouvelles formes d'emploi, externalisation croissante, complexité accrue des chaînes d'approvisionnement.

Un Code du travail bien conçu sert essentiellement à établir des normes minimales et à définir les critères de la relation employeur/travailleur. Le BIT a fourni une aide à la *réforme des codes du travail* de l'**Arménie** et de la **République de Moldova**; il a formulé des commentaires sur les projets d'amendement au Code du travail de différents pays: **Albanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Hongrie, Kazakhstan, Kirghizistan, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Turquie et Ukraine**.

Des audits de l'inspection du travail ont été réalisés en **Arménie**, en **ex-République yougoslave de Macédoine**, en **République de Moldova**, au **Monténégro** et en **Ukraine**, et des *plans d'action nationaux* sur le renforcement des capacités des systèmes d'inspection du travail ont été établis en **Albanie**, en **Arménie**, en **ex-République yougoslave de Macédoine**, en **République de Moldova** et en **Ukraine**. Un projet relatif aux systèmes d'inspection du travail et prévoyant notamment la conception et la fourniture de formations à l'intention des inspecteurs du travail a été lancé en 2009 dans les pays suivants: **Albanie, Arménie, ex-République yougoslave de Macédoine, Kazakhstan, République de Moldova et Monténégro**. *L'accord de coopération trilatérale* signé en 2010 par la **Bulgarie**, la **Grèce** et la **Roumanie** représente un grand progrès sur la voie de la collaboration transfrontalière visant à combattre le travail non déclaré et l'économie informelle.

Divers projets thématiques ont été entrepris, par exemple sur la formation des inspecteurs du travail en **République de Moldova** et en **Ukraine**, dans le but d'améliorer leur capacité de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, notamment en établissant des plans pour l'égalité au niveau de l'entreprise. De la même façon, l'aide fournie à certains pays pour réviser leur législation du travail a permis d'améliorer le cadre juridique pour l'égalité entre les sexes et la non-discrimination au travail. Des campagnes de communication et d'inspection ciblant le travail non déclaré, la prévention des risques professionnels et l'égalité entre hommes et femmes ont été lancées ou intensifiées en vue d'améliorer l'efficacité des services d'inspection du travail, de promouvoir le dialogue social et d'améliorer les conditions de travail dans l'**ex-République yougoslave de Macédoine**, la **République de Moldova** et en **Ukraine**. Les autorités nationales de la **République de Moldova** estiment que le nombre de décès liés aux accidents du travail dans l'agriculture a baissé de 30 pour cent grâce à une campagne.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

Il est important d'analyser les exemples de bon fonctionnement des administrations du travail dans les pays de l'UE et, s'il y a lieu, de faciliter le transfert des meilleures pratiques en matière d'accidents du travail et de santé au travail, de travail non déclaré et autres problèmes liés au travail. On peut aussi améliorer l'efficacité des systèmes d'administration du travail en encourageant les méthodes inclusives fondées sur la coordination entre les ministères compétents, le pouvoir judiciaire, les organes de contrôle de l'Etat et les partenaires sociaux. Toutefois, de nombreux pays se heurtent à des contraintes en matière de ressources financières et humaines que les répercussions de la crise économique et financière ne font qu'aggraver, ce qui limite ces efforts.

Résultat 12. Le tripartisme et une gouvernance renforcée du marché du travail contribuent à un dialogue social efficace et à de bonnes relations professionnelles

Malgré les efforts soutenus des gouvernements durant les dix dernières années pour mettre sur pied des mécanismes tripartites efficaces, les systèmes de relations professionnelles d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale restent fragiles et fragmentés. Dans ces pays, les obstacles au bon fonctionnement du dialogue social sont notamment le cadre législatif, la faiblesse des partenaires sociaux et le manque d'influence des institutions du dialogue social dans l'élaboration des politiques et des lois.

Réalisations de l'OIT

- Création de conseils économiques et sociaux ou institutions similaires ou revitalisation des institutions existantes dans six pays.
- Création d'instances de négociation collective et de mécanismes de règlement des différends ou réforme des instances et mécanismes existants dans neuf pays.
- Suite à une conférence sous-régionale tripartite de l'OIT sur les conseils économiques et sociaux dans les Balkans occidentaux et en République de Moldova (2010, Ohrid, ex-République yougoslave de Macédoine), des mandants tripartites d'ex-République yougoslave de Macédoine sont convenus de renforcer le rôle des partenaires sociaux au sein du Conseil économique et social national.
- Création de l'Agence pour le règlement pacifique des conflits du travail dans l'ex-République yougoslave de Macédoine en 2010.
- En Serbie, révision de la loi sur le règlement pacifique des conflits du travail et élargissement des compétences de l'organisme concerné.
- Ratification de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, par la Fédération de Russie et la Slovaquie.

Activités de l'OIT

- Formation au dialogue social dispensée à 311 participants par l'intermédiaire du Centre de Turin.
- Organisation d'une conférence sous-régionale tripartite sur la prévention et le règlement amiable des conflits du travail dans les Balkans occidentaux et dans la République de Moldova (2009, Monténégro).
- Tenue de l'Atelier européen sur le dialogue social à Genève en 2012.

Assistance du BIT et résultats

Une aide a été apportée pour redynamiser les *conseils économiques et sociaux* et autres instances similaires en tant qu'espace pour les consultations tripartites sur les questions économiques et sociales. En **Albanie**, en **ex-République yougoslave de Macédoine** et au **Monténégro**, l'accent a été mis sur la révision de leurs règles de fonctionnement et de leurs critères de représentation. Au **Monténégro**, une nouvelle loi sur la représentativité des syndicats a été adoptée, et la loi de 2007 sur les conseils sociaux a été modifiée. Dans la **République de Moldova**, en **Serbie** et en **Ukraine**, le fonctionnement des institutions tripartites nationales a été amélioré grâce au renforcement des capacités techniques de leurs secrétariats dans le cadre de voyages d'étude et de formations sur le dialogue social.

Neuf pays ont *créé des instances de négociation collective et des mécanismes de règlement des différends ou ont renforcé ces instances et ces mécanismes*. Les fondements institutionnels et juridiques du dialogue social ont été consolidés, et la promotion d'une culture du dialogue social efficace a été assurée dans les Balkans occidentaux et dans la **République de Moldova**. Des mécanismes opérationnels pour le règlement pacifique des conflits du travail ont été créés ou renforcés en **Bosnie-Herzégovine** (Republika

Srpska), au **Monténégro** et en **Serbie**. Au **Monténégro**, l'Agence pour le règlement pacifique des conflits du travail, nouvellement créée, est entrée en activité en 2010. En **Serbie**, la loi sur le règlement pacifique des conflits du travail a été modifiée et les compétences de l'organisme concerné renforcées. En **Arménie**, en **Azerbaïdjan** et au **Kirghizistan**, les institutions et les mécanismes nationaux de dialogue social ont également été renforcés conformément aux normes internationales du travail.

Des avis techniques sur les projets de loi ont été fournis et les capacités des mandants ont été renforcées en vue de l'instauration de cadres nationaux de dialogue social dans dix pays (**Albanie**, **Arménie**, **Bosnie-Herzégovine**, **ex-République yougoslave de Macédoine**, **Kazakhstan**, **Kirghizistan**, **République de Moldova**, **Serbie**, **Turquie** et **Ukraine**).

En **Albanie**, en **Bosnie-Herzégovine** et au **Monténégro**, le recours aux institutions et aux processus du dialogue social a été préconisé dans des domaines spécifiques, par exemple par la mise en place de mécanismes de coordination interinstitutionnels et d'un cadre législatif plus à même de faciliter la transition vers l'économie formelle.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

La nécessité d'apporter une réponse rapide à des demandes imprévues qui peuvent provenir de tous les pays de la région s'est imposée, en particulier lorsque les partenaires sociaux sollicitent des «conseils urgents» au sujet des réformes de la loi du travail et des mesures à prendre pour faire face à la crise. De plus, l'OIT s'est attachée à faire en sorte que le tripartisme et l'établissement de bonnes relations professionnelles fassent partie de la solution aux problèmes économiques, sociaux et d'emploi soulevés par la crise, en faisant mieux connaître les politiques qu'elle préconise aux principaux ministères (et pas uniquement aux ministères du travail) et autres instances internationales, comme l'UE et le FMI. Toutefois, malgré les progrès accomplis, le dialogue social tripartite se heurte encore à plusieurs obstacles d'ordre juridique, organisationnel et politique, en particulier en Europe du Sud-Est, en Europe de l'Est et en Asie centrale.

Négocier la sortie de crise

Le Centre de Turin a recensé les meilleures pratiques et proposé des solutions aux partenaires sociaux dans 27 pays de l'UE et trois pays candidats, dans le cadre d'un forum intitulé «Négocier la sortie de crise: Forum sur le dialogue social et les relations professionnelles dans le contexte de la crise économique en Europe». Les partenaires sociaux y ont analysé les processus et les moyens de surmonter les effets de la crise en tirant parti des diverses composantes des systèmes de relations professionnelles. Les discussions ont porté sur les différents acteurs, les résultats atteints et leur impact, et ont donné lieu à l'élaboration de publications consacrées à la flexibilisation du marché du travail, aux migrations de main-d'œuvre, aux formes atypiques de travail, à l'évolution des conditions de travail et de sa nature. Il a également été question des mesures à prendre pour faire face à la crise: renforcement du dialogue social tripartite national, sortie de crise par la négociation collective, politiques publiques de riposte à la crise et rôle de l'administration du travail.

Résultat 13. Une approche sectorielle du travail décent est appliquée

Plusieurs secteurs de la région sont confrontés à des difficultés d'origines diverses, dont l'évolution des conditions de travail, un déficit de négociation collective et des dysfonctionnements dans la prévention ou le règlement des conflits du travail. Dans le souci d'exploiter au mieux la complémentarité entre les quatre piliers de l'Agenda du travail décent, l'assistance a notamment visé à favoriser l'application des normes, recueils de directives pratiques et principes directeurs de nature sectorielle, et des conseils techniques ont été fournis sur demande aux commissions sectorielles pour le dialogue social.

Réalisations de l'OIT

- Ratification de la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006), par 14 pays.
- Ratification de huit autres conventions sectorielles par 12 pays.
- Ratification de la Convention de Rome OIT/UNESCO/OMPI sur la protection des artistes, interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion (1961) par la Bosnie-Herzégovine et Chypre.
- Mise en place d'un projet sur les conditions de travail dans l'agriculture au Kirghizistan et au Tadjikistan.
- Conclusion d'un pacte social sectoriel en vue du redressement après la crise dans le secteur du textile et de l'habillement en Roumanie.

Activités de l'OIT

- Formation de 134 mandants dans le cadre de cours dispensés par le Centre de Turin.
- Publication d'un rapport sur les répercussions de la crise sur le secteur du textile et de l'habillement en Roumanie (Leucuta, 2009).
- Etablissement de profils par pays pour des secteurs donnés dans trois pays.

Assistance du BIT et résultats

L'adoption d'une approche sectorielle fondée sur les normes du travail sectorielles de l'OIT constitue le meilleur moyen de promouvoir le travail décent dans certains secteurs. La MLC, 2006, est le seul instrument dont l'entrée en vigueur était subordonnée à l'enregistrement de 30 ratifications, objectif atteint en août 2012. Depuis 2009, 14 pays de la région (**Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Lettonie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Fédération de Russie, Suède, Suisse**) ont ratifié la convention.

Des activités de promotion ont débouché sur la *ratification de conventions sectorielles*, dont la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969 (**Islande, Slovaquie, République tchèque**); la convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001 (**Bosnie-Herzégovine, Ukraine**); la convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988 (**Serbie**); la convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995 (**Bosnie-Herzégovine, Ukraine**); la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (**Slovaquie, Slovénie**); la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997 (**Bosnie-Herzégovine, Slovaquie**); la convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003 (**Bosnie-Herzégovine, Croatie, Espagne, Luxembourg, Fédération de Russie**); et la convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007 (**Bosnie-Herzégovine**).

Des services d'assistance technique ont été fournis pour renforcer le dialogue social dans le secteur de l'activité portuaire (**Bulgarie, Croatie, Roumanie**), du transport routier (**Bulgarie, Roumanie**) et de la métallurgie (**Kazakhstan**). Des études ont été réalisées sur l'aviation civile, l'industrie pétrolière et gazière, le secteur portuaire

et l'industrie textile. Des cours de formation ont été dispensés sur la SST dans le bâtiment (**Azerbaïdjan**) et dans l'industrie pétrolière et gazière (**Kazakhstan**). Au **Kirghizistan** et au **Tadjikistan**, un projet visant à *améliorer les conditions de travail dans l'agriculture* a été établi. En **Bosnie-Herzégovine**, en **ex-République yougoslave de Macédoine** et en **Serbie**, des services d'assistance encore en cours visent à favoriser la négociation collective et la prévention et le règlement des conflits du travail dans la fonction publique.

D'autres services d'assistance visaient à favoriser le dialogue social dans des secteurs particulièrement touchés par la crise. Dans le secteur du textile et de l'habillement en **Roumanie**, des services d'assistance ont été fournis pour favoriser la conclusion et l'application d'un *pacte social sectoriel* devant assurer le redressement après la crise, et un atelier tripartite sur la formation professionnelle et la formation de reconversion en vue du redressement a été organisé.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

L'intégration plus poussée des activités sectorielles dans les PPTD a permis de mettre en place des programmes d'action sectoriels efficaces. Cette stratégie devrait être renforcée à l'avenir. La priorité devrait être accordée à la ratification des conventions sectorielles à jour et à la promotion des nouvelles politiques sectorielles adoptées par les pays pour favoriser la productivité, la compétitivité et la mise à niveau des technologies, notamment dans les secteurs touchés par la crise, et encourager l'évolution vers des secteurs à plus forte valeur ajoutée.

Résultat 14. La liberté syndicale et le droit de négociation collective sont largement connus et exercés

Dans toute la région, la tendance est à la décentralisation de la négociation collective, qui reste encore peu développée dans la partie orientale de la région. Or la négociation collective est fondamentale pour trouver des réponses équilibrées à la crise.

Réalisations de l'OIT

- La Turquie a modifié sa Constitution pour améliorer le respect de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.
- Les consultations tripartites sur les réponses à la crise ont débouché sur l'adoption de mesures de lutte contre la crise dans plusieurs pays de l'UE et pays non membres de l'UE.
- Etablissement d'une commission tripartite de partenariat social en Géorgie.

Activités de l'OIT

- Formation de neuf mandants à la protection et la promotion de la liberté syndicale et du droit de négociation collective au Centre de Turin.
- Elaboration d'une publication (Hayter et coll., 2011) et de six documents de travail (voir, par exemple, Glassner et Keune (2010)) sur la négociation collective.

Assistance du BIT et résultats

La liberté syndicale et la négociation collective sont des droits de l'homme fondamentaux et figurent au nombre des quatre principes définis par l'OIT pour la réalisation du travail décent et une mondialisation équitable. Si la région affiche un bilan satisfaisant en ce qui concerne la ratification, l'application des instruments sur la liberté syndicale continue de poser problème. Au **Bélarus** et en **Géorgie**, les organisations de travailleurs sont encore confrontées à plusieurs difficultés. Au **Bélarus**, un appui a été apporté au gouvernement pour l'organisation de séminaires tripartites sur les thèmes de la discrimination antisyndicale et de l'application des recommandations de la commission d'enquête. En **Géorgie**, l'OIT a apporté son soutien à la création et au renforcement de la Commission tripartite de partenariat social et à l'amélioration du respect des droits des travailleurs par une modification de la législation du travail. La **Turquie** a également bénéficié d'un appui qui lui a permis de réaliser des progrès significatifs pour mettre son droit et sa pratique en conformité avec les prescriptions des conventions n^{os} 87 et 98. Un référendum organisé en 2010 a permis d'améliorer la conformité de la Constitution turque avec ces instruments⁷⁹.

En temps de crise économique et financière, il est particulièrement important de respecter pleinement les principes de la liberté syndicale. En 2010, la Confédération générale des travailleurs de Grèce a fait valoir que certaines des politiques proposées dans le cadre du plan de sauvetage constituaient une violation directe des conventions ratifiées par la **Grèce**, y compris celles sur la liberté syndicale et la négociation collective. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT a relevé à ce propos que les changements intervenus dans le système des relations professionnelles risquaient d'avoir un impact profond et potentiellement dévastateur et de saper les fondements mêmes de la négociation collective dans le pays. En septembre 2011, une mission de haut niveau du BIT a conclu que ces bouleversements risquaient de porter un coup à la négociation collective en général, dont l'effet pourrait par la suite se répercuter sur la paix sociale et la société dans son ensemble (voir chap. 4).

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

Au début de la crise, la négociation collective a joué un rôle essentiel dans les mesures de riposte à la crise à tous les niveaux, et cela dans plusieurs pays de la région. La conclusion de conventions collectives innovantes a permis aux travailleurs et aux entreprises de sauver des emplois, tout en préservant les revenus et en assurant la pérennité des entreprises. Toutefois, dès 2010, les politiques d'austérité inhérentes aux programmes d'aide financière ont entraîné un remaniement des mécanismes de relations professionnelles dans plusieurs pays: décentralisation de la négociation collective, qui se déploie non plus au niveau sectoriel mais à celui de l'entreprise, sous la forme d'«associations de personnes» et non plus de syndicats, affaiblissant le rôle des partenaires sociaux, de la liberté syndicale et de la négociation collective.

⁷⁹ Les agents de la fonction publique et les retraités ont obtenu le droit de négociation collective, et certaines restrictions au droit de grève des travailleurs manuels ont été levées.

Résultat 15. Le travail forcé est éliminé

Une estimation à l'échelle mondiale réalisée par l'OIT en 2012 montre que 14 pour cent des personnes victimes de travail forcé dans le monde se trouvent en Europe et en Asie centrale. De plus, les pays d'Europe orientale non membres de l'UE et les pays de la CEI sont davantage concernés par le problème que le reste du monde, avec 4,2 victimes pour 1 000 habitants.

Réalisations de l'OIT

- Adoption de plans nationaux de lutte contre la traite dans quatre pays.
- Renforcement des capacités des organes chargés de faire appliquer la loi afin de leur donner les moyens de réprimer les activités de traite des êtres humains dans un pays.
- Adoption de codes de conduite contre le travail forcé destinés aux employeurs dans trois pays.
- Renforcement des capacités des syndicats pour lutter contre le travail forcé dans quatre pays.

Activités de l'OIT

- Formation de plus de 300 inspecteurs du travail et agents de la force publique.
- Orientations fournies aux rapporteurs nationaux sur la manière d'utiliser les indicateurs de l'OIT sur le travail forcé et la traite à des fins de collecte de données.
- Publication de sept études sur le travail forcé (voir par exemple BIT (2009c)).

Assistance du BIT et résultats

Le travail forcé en Europe et en Asie centrale est une conséquence de la traite des êtres humains et des migrations irrégulières. En outre, la crise a exposé un nombre croissant de travailleurs vulnérables au risque d'exploitation. Il est donc essentiel de concevoir des stratégies nationales pour s'attaquer au problème de manière coordonnée. Dans le cadre du projet mixte conclu entre l'UE et l'OIT intitulé «Intensifier les réponses globales à la traite», des *plans d'action nationaux* ont été adoptés en **Arménie**, **Azerbaïdjan** et **Géorgie**. Un plan de lutte contre la traite, que les syndicats ont approuvé, a également été élaboré en **République de Moldova**.

Nombreux sont les Etats de la CEI qui pêchent par une capacité d'application insuffisante. En **Arménie**, un projet a permis de rendre *les organes chargés de l'application de la loi mieux à même* de détecter, instruire et poursuivre les activités liées à la traite. Les responsables de l'application des lois et les services d'inspection du travail ont reçu des formations sur la prévention de la traite, une base de données test a été installée et 15 séminaires sur les amendements apportés au Code pénal ont été organisés. Le *nombre de poursuites* et de condamnations pour traite d'êtres humains a augmenté suite à ce projet.

Pour lutter contre le travail forcé, il est fondamental d'améliorer la sensibilisation et la coopération entre organisations d'employeurs et organisations de travailleurs. Avec l'assistance du BIT, des *codes de conduite à l'usage des organisations d'employeurs* ont été élaborés et adoptés en **Arménie**, **Azerbaïdjan** et **Géorgie**. Un partenariat OIT-CSI a permis de *sensibiliser les membres de syndicats et de renforcer leur capacité de suivre les cas présumés de travail forcé*, mais aussi de renforcer les organisations de travailleurs vulnérables, par exemple en **Allemagne**, en **Azerbaïdjan**, en **Géorgie** et en **Irlande**.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a encouragé un grand nombre de pays à améliorer leurs cadres juridique et institutionnel afin de prévenir la traite, de punir les auteurs et de protéger les victimes. Il est essentiel d'élaborer des programmes de sensibilisation, tant dans les pays d'origine que dans les pays de destination (à l'exemple des deux ateliers d'acquisition de compétences qui se sont tenus à l'occasion du lancement de l'Alliance berlinoise contre la traite des êtres humains aux fins de l'exploitation de leur travail), et il faut redoubler d'efforts pour offrir une formation et des orientations qui soient adaptées à la situation et à la langue locales.

Résultat 16. Le travail des enfants est éliminé, et la priorité est donnée à l'éradication de ses pires formes

La crise risque de compromettre les progrès réalisés dans la région dans la lutte contre le travail des enfants. Des activités s'imposent d'urgence dans plusieurs pays particulièrement touchés par les pires formes de travail des enfants, notamment la traite à des fins d'exploitation par le travail ou d'exploitation sexuelle, le travail dans la rue, les activités illégales (mendicité, vol, trafic de drogues) et les travaux dangereux dans l'agriculture.

Réalisations de l'OIT

- Adoption de nouvelles lois ou modification de la législation existante en vue de la lutte contre le travail des enfants dans 11 pays.
- Plans d'action nationaux pour la lutte contre le travail des enfants dans quatre pays.
- Feuilles de route par pays sur le travail des enfants dans deux pays.
- Sensibilisation accrue et renforcement des capacités et de la base de connaissances en ce qui concerne la protection des droits de l'enfant dans 13 pays.
- Ratification de la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, par le Turkménistan et l'Ouzbékistan et ratification de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, par le Turkménistan.

Activités de l'OIT

- Prestation de services d'assistance technique en vue de la lutte contre le travail des enfants dans 15 pays.
- Organisation d'ateliers et de séminaires de formation sur les aspects relatifs au travail des enfants suivis par 1 586 participants environ.

Assistance du BIT et résultats

La stratégie appliquée par le BIT dans la région s'inspire du Plan d'action mondial de l'OIT et de la Feuille de route en vue de l'élimination des pires formes de travail des enfants d'ici à 2016, adoptée par la Conférence mondiale de La Haye sur le travail des enfants en 2010. Elle combine en amont des interventions qui visent à créer un environnement favorable à la lutte contre le travail des enfants et, en aval, des activités axées sur les services à l'échelon local. Les gouvernements de plusieurs pays (**Arménie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, République de Moldova, Ukraine**) ont utilisé les méthodes mises au point par le BIT pour évaluer l'ampleur du travail des enfants à l'échelon du pays et dans certains secteurs (l'agriculture notamment).

Grâce aux conseils fournis par le BIT, *plusieurs pays ont adopté des dispositions législatives interdisant le travail des enfants (Albanie, Kirghizistan, Tadjikistan, Ukraine)*

ou révisé la liste des métiers dangereux pour les enfants (**Albanie, Bélarus, Kosovo**⁸⁰, **République de Moldova, Roumanie, Ukraine**). Dans plusieurs pays, l'introduction systématique de dispositions sur le travail des enfants dans le droit pénal et la législation relative aux migrations, aux questions sociales et au marché du travail a permis de renforcer l'action de prévention (**Albanie, Croatie, Kosovo, République de Moldova, Tadjikistan, République tchèque, Turquie**). Certains pays ont adopté des *feuilles de route par pays* (**Albanie, Kirghizistan**) ou des *plans d'action nationaux* sur le travail des enfants (**Kazakhstan, Kosovo, République de Moldova, Turquie**); d'autres ont veillé à la prise en compte systématique des problèmes relatifs au travail des enfants dans les politiques pour le développement socio-économique (**Kazakhstan, Kirghizistan, Kosovo, République de Moldova, Tadjikistan, Ukraine**). Des cours de formation portant sur différents aspects du travail des enfants et faisant appel à des outils de l'IPEC traduits dans des langues locales ont été organisés à l'intention des mandants (**Albanie, Bulgarie, Kosovo, République de Moldova, Roumanie, Ukraine**). Des ateliers sous-régionaux ont été organisés sur différents thèmes: systèmes de surveillance du travail des enfants et éducation (**Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan**), bonnes pratiques dans l'action pour l'éradication du travail des enfants (**Albanie, Bulgarie, Kosovo, République de Moldova, Roumanie, Ukraine**).

Des activités de sensibilisation sont organisées chaque année dans quelque 25 pays à l'occasion de la Journée mondiale de lutte contre le travail des enfants. Un certain nombre d'accords de coopération ont été conclus avec l'UNICEF (**Kosovo, Roumanie, Tadjikistan, Ukraine**); d'autres se sont inscrits dans le contexte des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) (**Albanie, Kirghizistan, Kosovo, Ukraine**).

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

S'attaquer au travail des enfants dans le secteur informel et dans l'agriculture et faire le lien entre le travail des enfants et l'emploi des jeunes reste une tâche difficile dans la région. En outre, compte tenu des plaintes relatives au recours généralisé à la main-d'œuvre enfantine au moment de la récolte du coton en **Ouzbékistan**, l'OIT continuera de s'employer à obtenir l'accès au pays pour pouvoir exercer la surveillance qui convient.

Programmes de l'OIT/IPEC au Kazakhstan, au Kirghizistan et au Tadjikistan

En 2010, le programme de l'OIT/IPEC a lancé la troisième étape du projet régional sur le thème «Lutter contre le travail des enfants en Asie centrale: Des paroles aux actes» au Kazakhstan, au Kirghizistan et au Tadjikistan. Ce projet doit favoriser la mise en place de plans d'action nationaux contre les pires formes de travail des enfants, qui devront prévoir à la fois des interventions au niveau des politiques et des activités axées sur les services à l'échelon local. Il vise en priorité à soustraire les enfants qui y sont astreints aux formes les plus dangereuses de travail dans les poches difficiles d'accès où cette pratique est particulièrement répandue, ainsi qu'à la prévenir par l'application de nouveaux outils de lutte contre le travail des enfants et l'établissement de pratiques exemplaires.

⁸⁰ Voir la résolution n° 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU.

Résultat 17. La discrimination dans l'emploi et la profession est éliminée

Dans la région, la discrimination en matière d'emploi touche particulièrement les travailleurs handicapés, les travailleurs âgés, les femmes, les Roms et les travailleurs migrants. Dans tous les pays, les femmes sont moins nombreuses que les hommes à occuper des emplois salariés stables et, même dans les Etats de l'UE, l'écart de rémunération entre hommes et femmes reste considérable. Ainsi, les femmes gagnaient 16,4 pour cent de moins que les hommes en 2010.

Réalisations de l'OIT

- Mise en place de nouvelles dispositions législatives, politiques et institutions nationales, ou renforcement de celles qui existaient déjà, en vue de l'éradication de la discrimination au travail dans 12 pays.
- Réalisation en Turquie et en Ukraine de campagnes de grande envergure sur l'égalité des sexes qui ont permis d'attirer l'attention sur la lutte contre les pratiques discriminatoires au travail.

Activités de l'OIT

- Prestation de services consultatifs sur l'égalité entre hommes et femmes et la discrimination fondée sur le sexe, l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, la discrimination à l'égard des travailleurs migrants et des travailleurs séropositifs ou atteints du sida, et la discrimination fondée sur la race ou sur l'opinion politique dans 12 pays.
- Formation des mandants de six pays aux méthodes de l'audit participatif de genre.
- Organisation de cours de formation sur les questions relatives à la discrimination suivis par 303 participants et dispensés par le Centre de Turin.

Assistance du BIT et résultats

L'assistance prêtée par le BIT aux fins de la lutte contre les pratiques discriminatoires au travail a débouché sur *l'adoption de nouvelles lois et mesures, sur une amélioration de l'état des connaissances et sur une meilleure prise de conscience du problème* à l'échelle de la région. Tous les pays de la région ont ratifié la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et tous continuent de renforcer leur cadre législatif sur certains aspects particuliers. Plusieurs activités ont été entreprises pour promouvoir le respect des normes de l'OIT. Ces activités visaient notamment la prestation de conseils juridiques, la promotion du dialogue social et l'introduction de politiques et programmes ciblés pour la lutte contre la discrimination. En **Ukraine** par exemple, plusieurs entreprises ayant mis en œuvre un nouveau projet national pour l'égalité des sexes ont reçu le prix du meilleur employeur pour l'égalité des chances, décerné à l'échelle du secteur.

L'assistance du BIT a aussi visé à favoriser une bonne compréhension de la discrimination et de ses manifestations complexes et à assurer une prise de conscience plus large en la matière. Une assistance a été fournie en vue de la réalisation de programmes de formation à grande échelle sur l'égalité des sexes dans les services publics de l'emploi (**Ukraine**) et dans le secteur du textile (**Turquie**). En **ex-République yougoslave de Macédoine**, le BIT a noué une relation de coopération de longue haleine avec l'Office national de la statistique en vue de l'élaboration de statistiques détaillées sur la situation des femmes. En **République de Moldova**, des fonctionnaires relevant de ministères ou des services nationaux de l'emploi ont suivi une formation sur les méthodes de l'audit participatif de genre. En outre, les mandants de la région ont

mené des campagnes visant à appeler l'attention sur le problème de la discrimination. Ainsi, le **Bélarus** a publié une recommandation pour l'intégration sociale et l'emploi des personnes handicapées.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

La diffusion de connaissances, notamment sur les notions de diversité et de non-discrimination et sur le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, joue toujours un rôle clé dans la lutte contre la discrimination sous ses formes les plus complexes, tout comme l'adoption de stratégies adaptées de lutte contre la discrimination.

Résultat 18. Les normes internationales du travail sont ratifiées et appliquées

Les normes internationales du travail constituent à la fois un résultat à part entière et l'un des principaux moyens dont l'OIT dispose pour accomplir sa mission. Les normes définissent les conditions préalables à un progrès économique allant de pair avec la justice sociale, la prospérité et la paix universelle. Le plus difficile est de convaincre les mandants de donner la priorité à la ratification et à l'application des normes, notamment dans le contexte de crise économique et de l'emploi.

Réalizations de l'OIT

- Deux ratifications de conventions fondamentales; dix ratifications de conventions relatives à la gouvernance.
- 79 ratifications de conventions techniques, dont 14 ratifications de la MLC, 2006, et 11 ratifications de la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006.
- 61 cas pour lesquels la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations s'est dite satisfaite des mesures prises pour améliorer l'application des conventions ratifiées.

Activités de l'OIT

- Formation sur les normes internationales du travail dispensée à 789 mandants par le Centre de Turin.

Assistance du BIT et résultats

Si l'on tient compte de la ratification récente de la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, par l'**Ouzbékistan** et le **Turkménistan**, le nombre des pays de la région ayant ratifié la totalité des huit *conventions fondamentales* est désormais de 50 sur 51, puisque l'**Ouzbékistan** doit encore ratifier la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

Les activités de promotion ont débouché sur dix nouvelles ratifications des quatre *conventions relatives à la gouvernance*, que 29 des 51 pays de la région ont donc ratifiées dans leur totalité. A la suite de la campagne sur les conventions relatives à l'inspection du travail, trois pays ont ratifié à la fois la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969 (**Islande, Slovaquie, République tchèque**); en outre, le **Tadjikistan** a ratifié la convention n° 81. La convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes

internationales du travail, 1976, a été ratifiée par **Israël** et la **Slovénie**, et la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, par l'**Albanie**.

En ce qui concerne les *conventions techniques*, 14 ratifications ont été enregistrées pour la MLC, 2006⁸¹, la région ayant donc contribué de façon décisive à son entrée en vigueur. L'assistance technique relative à la sécurité et à la santé au travail a débouché sur 11 ratifications de la convention n° 187, qui constitue à cet égard un outil essentiel. Les huit ratifications de la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000 (adoptée en remplacement de la convention n° 103 dans la plupart des cas), montrent l'importance accordée à la modernisation de la protection de la maternité. Compte tenu du taux de ratification déjà élevé dans les pays d'Europe occidentale, la grande majorité des nouvelles ratifications sont le fait de pays d'Europe centrale et orientale ou d'Asie centrale.

Lors des trois sessions tenues pendant la période à l'examen, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a conclu à des améliorations significatives dans l'*application des conventions ratifiées* et pris note avec satisfaction de 61 cas de progrès relevant de 28 pays au total. Ces cas de progrès concernaient notamment les normes relatives à la liberté syndicale (**ex-République yougoslave de Macédoine, République de Moldova, Roumanie, Turquie**), à l'élimination du travail des enfants (**Albanie, Azerbaïdjan, Chypre, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Roumanie**), au travail forcé (**République de Moldova, Turquie**) et à la lutte contre la discrimination (**Roumanie**), ainsi que d'autres normes, notamment sur le congé payé (**République tchèque**). Souvent, ces progrès ont été favorisés par l'assistance fournie eu égard aux obligations en matière de présentation de rapports et par les avis juridiques reçus sur les modifications à apporter à la législation.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

Si la ratification est quasi universelle dans la région pour les conventions fondamentales, ce n'est toujours pas le cas pour d'autres conventions prioritaires, notamment pour la convention n° 144 qui joue un rôle déterminant pour l'application des normes de l'OIT à l'échelon national. Les progrès dans l'application des conventions ratifiées confirment l'efficacité des procédures de présentation de rapports. Eu égard en particulier aux nouveaux problèmes d'application des normes causés par la crise (voir chap. 4), cela devrait encourager les gouvernements à rendre des rapports détaillés dans les délais prescrits et inciter les organisations d'employeurs et de travailleurs à faire pleinement usage de leur droit de formuler des observations sur la façon dont il est donné effet aux dispositions des conventions dans leur pays.

Le BIT continuera donc d'axer ses activités d'assistance technique sur la prestation de services consultatifs et de services de formation aux mandants en ce qui concerne les procédures de présentation de rapports. Deux pays (**République de Moldova et Tadjikistan**) sont visés par un programme spécial assorti de délais qui doit leur donner les moyens de mieux respecter leurs obligations en la matière et de remédier au déficit d'application de certaines conventions ratifiées.

⁸¹ Voir Résultat 13.

Résultat 19. Les Etats Membres placent une approche intégrée du travail décent au cœur de leurs politiques économiques et sociales, avec le soutien des principales agences des Nations Unies et d'autres institutions multilatérales

A moins de modifier de manière concertée les politiques appliquées, la crise économique et de l'emploi dans la région entraînera une augmentation des taux de chômage et d'inactivité, une détérioration de la qualité de l'emploi et une augmentation de la pauvreté et des inégalités de revenus (voir chap. 1).

Réalizations de l'OIT

- Organisation d'une conférence régionale OIT-ONU sur l'impact social de la crise à Almaty (2009).
- Tenue d'une réunion sur le travail décent à l'occasion du 5^e Forum économique d'Astana (2012).
- Organisation d'une conférence OIT-FMI à Oslo (septembre 2010) et d'une réunion de suivi à Sofia (2012).
- Mise en œuvre de PPTD dans neuf pays et activités de coopération fondées sur l'Agenda du travail décent dans deux pays.
- Intégration du travail décent dans les PNUAD appliqués dans neuf pays.

Activités de l'OIT

- Concertation active sur les mesures à prendre avec l'UE, le FMI et autres organismes internationaux.
- Elaboration d'indicateurs du travail décent et de profils par pays concernant le travail décent pour cinq pays.
- Organisation d'ateliers tripartites et de formations aux fins de l'élaboration d'indicateurs du travail décent et de profils par pays à l'échelon national et formation sur la cohérence des politiques dispensée à 218 participants par le Centre de Turin.

Assistance du BIT et résultats

Pour faire face à la crise, l'OIT a plaidé en faveur de stratégies pour une croissance riche en emplois axée sur le travail décent dans les politiques nationales et encouragé la coopération régionale. Le Pacte mondial pour l'emploi propose un éventail de politiques dont les pouvoirs publics peuvent continuer de s'inspirer.

De nouveaux PPTD ou des PPTD actualisés ont été lancés dans plusieurs pays (**ex-République yougoslave de Macédoine, Kazakhstan, République de Moldova, Tadjikistan et Ukraine**), et les *priorités du travail décent ont été intégrées dans les PNUAD* (**Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Kazakhstan, Kirghizistan, Serbie, Tadjikistan et Ukraine**). Une évaluation de la situation nationale aux fins de l'application du Pacte mondial pour l'emploi a été entreprise en **Bulgarie**, et des indicateurs du travail décent et des profils de pays ont été élaborés pour l'**Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la République de Moldova et l'Ukraine**. Un atelier sous-régional sur les PPTD, tenu à Bakou en 2009, a été consacré au partage d'expérience entre l'**Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Fédération de Russie et le Tadjikistan**.

L'OIT a également cherché à promouvoir la croissance riche en emplois et le travail décent dans ses relations avec l'UE, le Conseil de l'Europe et le FMI. En 2011, le travail décent a été intégré aux principes généraux des politiques de développement extérieur appliquées par l'UE. La Conférence OIT-FMI qui s'est déroulée à Oslo a encouragé la tenue de réunions de suivi de haut niveau en **Bulgarie**. La coopération multilatérale a aussi abouti à la conclusion de plusieurs initiatives conjointes de coopération technique avec d'autres organismes du système des Nations Unies et avec l'UE.

Difficultés rencontrées/enseignements tirés

Un des enseignements tirés de la crise est qu'il ne convient pas que les mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire compromettent la croissance riche en emplois et les emplois de qualité. Les efforts de l'OIT pour promouvoir le travail décent s'accompagnent de plus en plus souvent de demandes de renforcement des capacités des mandants, ce qui ne concerne pas uniquement l'Asie centrale et l'Europe de l'Est, mais aussi l'Europe occidentale.

Bibliographie

- Alimbekova, G. T.; Shabdenazi, A. A. (2009): *Employment of migrant workers in the informal economy in Kazakhstan: A study of southern Kazakhstan* (Moscou, OIT).
- Auer, P.; Fortuny, M. (2000): *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences*, Employment Paper 2000/2 (Genève, BIT).
- Ayyagari, M.; Demirguc-Kunt, A.; Maksimovic, V. (2011): *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation and growth*, Policy Research Working Paper No. 5631 (Washington, DC, Banque mondiale).
- Banque centrale européenne (BCE) (2012): *Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the Euro area: October 2011 to March 2012* (Francfort).
- Banque mondiale (2012): *Rapport sur le développement dans le monde 2013: Emplois* (Washington, DC).
- BIT (2003): *La sécurité en chiffres: Indications pour une culture mondiale de la sécurité au travail* (Genève).
- (2007): *Conclusions concernant la promotion d'entreprises durables*, rapport de la Commission des entreprises durables, Conférence internationale du Travail, 96^e session, 2007 (Genève).
- (2009a): *Health and life at work: A basic human right* (Genève).
- (2009b): *Essential macroeconomic concepts for negotiators* (Centre international de formation de l'OIT, Turin).
- (2009c): *Preventing forced labour exploitation and promoting good labour practices in the Russian construction industry* (Genève, BIT).
- (2009d): «Micro, small and medium-sized enterprises and the global economic crisis: Impacts and policy responses», Sustainable Enterprise Programme, Genève.
- (2010a): *Négociation collective: Négocier pour obtenir la justice sociale*, Réunion tripartite de haut niveau sur la négociation collective, 19-20 nov. 2009 (Genève).
- (2010b): *Labour market policies: Some tentative lessons from the crisis for employer organizations*, Bureau des activités pour les employeurs, document de travail n° 5 (Genève).
- (2010c): *Rapport mondial sur les salaires 2010-11* (Genève).
- (2010d): *Une main-d'œuvre qualifiée pour une croissance forte, durable et équilibrée: Une stratégie de formation du G20* (Genève).
- (2010e): *Migrant remittances to Tajikistan: The potential for savings, economic investment and existing financial products to attract remittances*, Equipe d'appui technique au travail décent et bureau de pays de l'OIT pour l'Europe orientale et l'Asie centrale (Moscou).
- (2011a): *Promoting decent work in a green economy*, ILO Background Note to UNEP: Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication, Nairobi. Disponible à l'adresse: <http://www.ilo.org/public/libdoc//ilo/2011/465839.pdf> (15 nov. 2012).

- (2011b): «Economie sociale et solidaire: Notre chemin commun vers le travail décent», *Guide 2011* (Centre international de formation de l'OIT, Turin).
 - (2011c): *L'emploi des jeunes en Europe orientale: La crise dans la crise*, document de base en vue de la Réunion informelle des ministres du travail et des affaires sociales, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 15 juin 2011.
 - (2011d): *Report on the high level mission to Greece*, 19-23 sept. (Athènes).
 - (2011e): *L'égalité au travail: Un objectif qui reste à atteindre*, rapport I(B), rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 2011.
 - (2011f): «Making markets work for jobs», *World of Work Report 2011* (Genève, IIES).
 - (2011g): *Studies on growth with equity: Germany: A job-centred approach* (Genève, IIES).
 - (2011h): *Analyse du Pacte mondial pour l'emploi: Bulgarie* (Genève).
 - (2011i): *Programme et budget pour la période biennale 2012-13* (Genève).
 - (2011j): *Yearbook of Labour Statistics* (Genève).
 - (2012a): *Tendances mondiales de l'emploi 2012: Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi* (résumé) (Genève).
 - (2012b): *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy* (Genève, IIES).
 - (2012c): *Eurozone job crisis: Trends and policy responses* (Genève, IIES).
 - (2012d): *Working towards sustainable development: Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy* (Genève).
 - (2012e): *Key indicators of the labour market (KILM)*, septième édition (Genève).
 - (2012f): *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, résolution et conclusions de la Conférence internationale du Travail, 101^e session, Genève.
 - (2012g): *La crise de l'emploi des jeunes: Il est temps d'agir*, rapport V, Conférence internationale du Travail, 101^e session, Genève.
 - (2012h): *Questions découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail à sa 101^e session (2012): Suivi de l'adoption de la résolution – La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action* (document GB.316/INS/5/2), Conseil d'administration, 316^e session, Genève.
 - (2012i): *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants 2010-11: Progrès réalisés et priorités futures* (Genève).
 - (2012j): *Boosting jobs and living standards in G20 countries: A joint report by the ILO, OECD, IMF and World Bank*, juin (Genève, Paris et Washington, DC).
 - (2012k): «Décision concernant la sixième question à l'ordre du jour: Le travail décent dans le programme de développement pour l'après-2015», *Relevé des décisions du Conseil d'administration*, 316^e session, nov. (Genève).
 - (2012l): *Decent work indicators: Concepts and definitions*, manuel du BIT, première version (Genève).
 - (2012m): *Statistical update on employment in the informal economy*, annexe II: http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html (15 nov. 2012).
 - A paraître: *Protecting workplace safety and health in difficult economic times: The effect of the financial and economic recession on occupational safety and health* (Genève).
- BIT; Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) (2009): *Preventing forced labour exploitation and promoting good labour practices in the Russian construction industry* (Genève).
- BIT; Banque mondiale (2012): *Inventory of policy responses to the financial and economic crises: Joint synthesis report* (Genève et Washington, DC).
- BMVBS (ministère fédéral allemand des Transports, du Bâtiment et de l'Aménagement urbain) (2012): *CO₂-Gebäudesanierung Energieeffizient Bauen und Sanieren: Die Fakten* (Berlin).

- Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) (2012): *Etude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail: Donner un visage humain à la mondialisation* (Genève, BIT).
- Commission européenne (CE) (2007): *Intensifier la lutte contre le travail non déclaré*; communication de la Commission, COM(2007), 628 final (Bruxelles).
- (2010a): *EU synthesis report: 27 national seminars on anticipating and managing restructuring. Anticipating restructuring in enterprises: National seminars – ARENAS* (Bruxelles).
- (2010b): *Employment in Europe* (Bruxelles).
- (2011a): *Responsabilité sociale des entreprises: Une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014* (Bruxelles).
- (2011b): *Industrial relations in Europe 2010* (Luxembourg).
- (2011c): *Employment and social developments in Europe* (Bruxelles).
- (2011d): *Early school leaving in Europe – Questions and answers*, MEMO/11/52, janv. (Bruxelles).
- (2012a): *Exploiting the employment potential of green growth* (Bruxelles).
- (2012b): *Industrial relations in Europe 2012* (Bruxelles).
- (2012c): *Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, communication de la Commission, COM(2010) – 2020 final, 3 mars (Bruxelles).
- (2012d): *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union: Final report* (Luxembourg).
- (2012e): *Implementing the youth opportunities initiative: First steps taken*, Commission Staff Working Document SWD (2012) 98 final (Strasbourg).
- (2012f): *The 2012 ageing report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-60)*, European Economy Series 2/2012, Direction générale des affaires économiques et financières (Bruxelles).
- (2012g): *Small and medium-sized enterprises (SMEs): Social economy*. Disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/entreprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy> (15 nov. 2012).
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2012): *World Investment Report 2012: Towards a new generation of investment policies* (Genève).
- Deganis, I.; Künzel, S. (2012): *Young people as agents of change: Report on national and regional events on youth employment in Europe and Central Asia* (Genève, BIT).
- Dorman, P. (à paraître): *Estimating the economic costs of occupational injuries and illnesses: A methodological framework* (Genève, BIT).
- ECORYS (2012): *EU SMEs in 2012: At the crossroads: Annual report on small and medium-sized enterprises in the EU, 2011-12*, Rotterdam, disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/entreprise/policies/sme/> (15 nov. 2012).
- Fakhfakh, F.; Perotin, V.; Robinson, A. (2011): «Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?», dans S. Hayter (dir. de publication), pp. 107-135.
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) (2012): *Les NEET – jeunes sans emploi, éducation ou formation: caractéristiques, coûts et mesures prises par les pouvoirs publics en Europe. Synthèse* (Luxembourg).
- Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM); Ecologic Institute (GHK); Institute for European Environmental Policy (IEEP) (2011): *The social dimension of biodiversity policy: Final report 2011* (Venise et Bruxelles).
- Fonds monétaire international (FMI) (2012): *Perspectives de l'économie mondiale: Une dette élevée et une croissance anémique*, oct. 2012 (Washington, DC).

- Foxley, A.; Sossdorf, F. (2011): *Making the transition: From middle-income to advanced economies*, The Carnegie Papers, International Economics, sept. (Washington, DC).
- Friends of the Earth (2010): *More jobs, less waste: Potential for job creation through higher rates of recycling in the UK and EU* (Londres).
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG) (2010): *Study on social dialogue in the Western Balkan countries*, rapport final (Cologne).
- Glassner, V.; Keune, M. (2010): *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE) du BIT, document de travail n° 10 (Genève).
- Gravel, E.; Kohiyama, T.; Tsotroudi, K. (2011): «The role of international labour standards in rebalancing globalization: A legal perspective», *The global crisis: Causes, responses and challenges* (Genève, BIT).
- Gregg, P.; Tominey, E. (2005): «The wage scar from male youth unemployment», *Labour Economics*, vol. 12, n° 4, août (Amsterdam, Elsevier), pp. 487-509.
- Hamm, R. (2012): «Verbund von Industrie und Dienstleistungen wird enger», *Wirtschaftsdienst*, vol. 92, n° 9 (Berlin, Springer-Verlag GmbH), pp. 632-639.
- Hayter, S. (dir. de publication) (2011): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham/Genève, Edward Elgar/BIT), pp. 1-19.
- ; Fashoyin, T. et Kochan, T. A. (2011): «Collective bargaining for the 21st century», *The Journal of Industrial Relations*, vol. 53, n° 2, avril (Sage Publications), pp. 225-247.
- ; Stoevska, V. (2010): *Social dialogue indicators*, Technical brief, nov. (Genève, BIT).
- ; Weinberg, B. (2011): «Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Hayter, pp. 136-186.
- Hazans, M. (2011): *Informal workers across Europe: Evidence from 30 countries*, IZA Discussion Paper No. 5871 (Bonn).
- Heyes, J.; Rainbird, H. (2011): «Bargaining for training: Converging or diverging interest?», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Hayter, pp. 76-106.
- Hibbs, D.A., Jr. (1990): «Wage compression under solidarity bargaining in Sweden», *Economic Research Report No. 30* (Stockholm, Trade Union Institute for Economic Research).
- Hirose, K. (dir. de publication) (2011): *Pension reform in Central and Eastern Europe: In times of crisis, austerity and beyond*, Equipe d'appui technique au travail décent et bureau de pays de l'OIT pour l'Europe centrale et orientale (Budapest).
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2012): IAB-Betriebspanel (Nuremberg).
- Institut syndical européen (ETUI) (2012): *Benchmarking working Europe 2012* (Bruxelles).
- Kumhof, M.; Rancière, R. (2010): «Inequality, leverage and crises», IMF Working Paper No. 10/268 (Washington, DC).
- Lee, S.; McCann, D. (2011): «Negotiating working time in fragmented labour markets», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Hayter, pp. 47-75.
- Lehndorff, S.; Haipeter, T. (2011): «Negotiating employment security: Innovations and derogations», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Hayter, pp. 20-46.
- Leucuta, C. (2009): *Sectoral coverage of the global financial and economic crisis: Implications of the global financial and economic crisis on the Romanian textile and clothing sector* (Genève, BIT).
- Lipinska, P.; Schmid, E.; Tessaring, M. (2007): *Zooming in on 2010: Reassessing vocational education and training* (Luxembourg, Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop)).

- Matsumoto, M.; Elder, S. (2010): *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO school-to-work transition surveys*, Employment Working Paper No. 51, Département des politiques de l'emploi du BIT (Genève).
- Mojsoska Blazevski, N.; Kostadinov, A.; Gregg, C. et von Uexkull, E. (2012): *Skills policies for economic diversification in the former Yugoslav Republic of Macedonia: Enhancing local skills policies for the food and tourism sectors*, Equipe d'appui technique au travail décent et bureau de pays de l'OIT pour l'Europe centrale et orientale (Budapest).
- Narula, R.; Guimón, J. (2010): «The investment development path in a globalised world: Implications for Eastern Europe», *Eastern Journal of European Studies*, vol. 1, n° 2, déc. (Iasi, Alexandru Ioan Cuza University Centre for European Studies).
- Nations Unies (2011): *World Population Prospects: The 2010 revision* (New York).
- (2012a): *United Nations Global Compact: Local network report 2011* (New York).
- (2012b): *From transition to transformation: Sustainable and inclusive development in Europe and Central Asia* (New York et Genève).
- Nesporova, A.; Koulaeva, O., à paraître: *Vocational rehabilitation and employment of persons with disabilities in Eastern Europe and Central Asia* (Moscou, OIT).
- Neumark, D.; Wascher, W. (2004): «Minimum wages, labor market institutions and youth employment: A cross-national analysis», *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 57, n° 2, janv. (New York).
- Nübler, I. (2003): «Die Wirkungen der Globalisierung auf die Entwicklungsländer», dans l'ouvrage publié sous la direction de U. Mummert et F.L. Sell: *Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik: Schriften zur internationalen Wirtschaftspolitik* (Münster, Lit-Verlag).
- A paraître: *Capabilities, productive transformation and development: A new perspective on industrial policies* (Genève, BIT).
- Observatoire européen de l'emploi (OEE) (2011): *Bilan de l'OEE: Mesures en faveur de l'emploi des jeunes, 2010* (Luxembourg).
- (2012): *EEO Review: Employment policies to promote active ageing* (Luxembourg).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1996): *Le commerce, l'emploi et les normes du travail* (Paris).
- (1999): *L'industrie des biens et services environnementaux: Manuel de collecte et d'analyse des données* (Paris).
- (2000): *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail* (Paris).
- (2011): *Employment impacts of climate change mitigation policies in OECD: A general-equilibrium perspective*, Environment Working Paper No. 32 (Paris).
- (2012a): *Synthèse sur l'entrepreneuriat des jeunes: L'activité entrepreneuriale en Europe* (Paris).
- (2012b): *Older workers: Recent policy initiatives and labour market developments* (Paris).
- Reinert, E.S. (2009): «Emulation versus comparative advantage: Competing and complementary principles in the history of economic policy», dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Cimoli, G. Dosi et J.E. Stiglitz: *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (Oxford, Oxford University Press).
- Roelants, B.; Dovgan, D.; Eum, H. et Terrasi, E. (2012): *The resilience of the cooperative model* (Bruxelles, Confédération européenne des coopératives de production et de travail associé, des coopératives sociales et des entreprises sociales et participatives).
- Sarfati, H.; Ghellab, Y. (2012): *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, DIALOGUE Working Paper No. 37 (Genève, BIT).

- Sattar, S. (2012): *Opportunities for men and women: Emerging Europe and Central Asia* (Washington, DC, Banque mondiale).
- Schulten, T. (2005): «Changes in national collective bargaining systems since 1990», *European Industrial Relations Observatory*, consultable à l'adresse suivante: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/TN0503102S.htm>. (1^{er} oct. 2012).
- Sommet du G20 (2012): *The Los Cabos growth and jobs action plan* (Mexique).
- Steinhilber, S. (2011): *Maternity protection in the context of work-life reconciliation for men and women: Comparative analysis of three European countries' maternity protection systems* (Bratislava et Moscou, OIT).
- Strietska-Ilina, O.; Hofmann, C.; Durán Haro, M.; Jeon, S. (2011): *Skills for green jobs: A global view* (Genève, BIT).
- Suwala, W. (2010): *Lessons learned from the restructuring of Poland's coal mining industry*, Institut international du développement durable.
- Torres, R. (2010): «Des réponses partielles à la crise: Coûts socio-économiques et implications pour l'action publique», *Revue internationale du Travail*, vol. 149, n° 2 (Genève, BIT), pp. 249-260.
- Traxler, F.; Brandl, B. (2011): «The economic impact of collective bargaining coverage», dans l'ouvrage publié par S. Hayter, pp. 227-253.
- Ürge-Vorsatz, D.; Arena, D.; Tirado Herrero, S.; Butcher, A. (2010): *Employment impacts of a large-scale deep building energy retrofit programme in Hungary* (Budapest).
- Van Riet, A. (dir. de publication) (2010): *Euro area fiscal policies and the crisis*, European Central Bank Occasional Paper Series, Paper No. 109, avril (Francfort).
- Vaughan-Whitehead, D. (dir. de publication) (2009): *The minimum wage revisited in the enlarged EU* (Edward Elgar, en coopération avec le BIT).
- (2012): *Public sector adjustments in Europe: Scope, effects and policy issues* (Genève).