

# Créer des emplois: que peuvent faire les gouvernements? Document d'information: campagne pour des emplois équitables

## Créer des emplois



EMPLOI  
EMPLOIS RESPECTUEUX DU CLIMAT  
DROITS  
PROTECTION SOCIALE  
ÉGALITÉ  
INCLUSION

Un nouveau contrat social en faveur de la reprise et de la résilience

# Créer des emplois: que peuvent faire les gouvernements?

## Document d'information: campagne pour des emplois équitables

---

### Une crise mondiale de l'emploi

La pandémie de COVID-19 a entraîné des pertes d'emplois et de moyens de subsistance sans précédent pour les travailleurs. Le monde a vu passer à la trappe l'équivalent de 255 millions d'emplois à temps plein depuis le début de la crise et 130 millions d'emplois supplémentaires sont menacés en 2021. Plusieurs gouvernements ont pris des mesures pour protéger l'emploi et les revenus en élargissant les systèmes de protection sociale et en accordant des subventions salariales ponctuelles dans les secteurs les plus touchés pour éviter les pertes d'emplois. Si ces mesures ont permis d'apporter un soutien indispensable aux travailleurs, elles ne seront cependant pas suffisantes pour reconstruire nos économies et garantir le plein emploi.

Les gouvernements ont la possibilité de mettre en œuvre des politiques qui encouragent la création d'emplois de qualité pour soutenir une reprise économique performante, résiliente et inclusive. Toutefois, ils doivent éviter de reproduire les stratégies inefficaces pour la création d'emplois qu'ils ont été nombreux à prendre au cours de la dernière crise économique et financière et qui ont conduit à une accentuation de la pauvreté, à une augmentation des inégalités et à une dégradation des droits des travailleurs. Les pays n'étaient pas préparés à cette pandémie et n'ont pas pu y faire face efficacement en raison d'un manque d'investissements dans la santé, les soins et d'autres services essentiels.

### 575 millions d'emplois en 2020

**La CSI a pris des engagements en faveur du plein emploi et a fixé un objectif mondial de créer 575 millions de nouveaux emplois d'ici à 2030 et de formaliser au moins un milliard d'emplois informels, soit la moitié de l'économie informelle mondiale.** La réalisation de ces objectifs permettra aux gouvernements de remplir leurs engagements pour « *le plein emploi productif et un travail décent pour tous* », en vertu du 8<sup>e</sup> Objectif de développement durable des Nations unies.

Atteindre ces objectifs nécessitera également que les gouvernements mettent en place des politiques concrètes, notamment pour la création d'emplois dans la fonction publique et l'accroissement de l'investissement public dans des domaines essentiels tels que le développement des infrastructures, les secteurs respectueux de l'environnement et l'économie des soins. Les gouvernements doivent faire en sorte que les emplois créés soient de qualité, assortis de droits, de salaires acceptables et de conditions de travail décentes, et s'atteler à formaliser l'économie informelle au travers de l'action conjuguée de mesures incitatives et exécutoires appropriées. Promouvoir les emplois formels tout en améliorant leur qualité contribuera à stimuler la demande mondiale, à augmenter les recettes fiscales et à favoriser la reprise économique. Investir dans l'éducation et la formation permettra aux travailleurs de tirer parti des transformations massives que connaît actuellement le marché du travail et de s'assurer qu'ils sont prêts à occuper les nouveaux emplois créés. Ces stratégies doivent faire partie de la politique industrielle plus large des gouvernements, elles doivent être proactives en ce qui concerne la gestion des transformations structurelles du marché du travail et proposer des incitants, une voie à suivre et une coordination pour le développement des industries nationales et la création de nouveaux emplois décents.

## Mise en œuvre des plans pour la création d'emplois

### Composants essentiels d'un plan pour la création d'emplois

- ✓ **Renforcement de la politique industrielle** pour soutenir les industries nationales et l'**investissement public**, notamment dans les entreprises et les secteurs respectueux de l'environnement directement profitables aux individus (ex. développement des infrastructures et économie des soins).
- ✓ **Création directe d'emplois**, y compris des emplois dans le secteur public et des programmes publics d'emploi (PPE).
- ✓ **Promotion du travail décent**, au travers de réglementations, d'incitants et de pratiques d'achat.
- ✓ **Formalisation de l'économie informelle**, au travers d'incitants et de mesures exécutoires.
- ✓ **Investissement dans la formation et le développement des compétences**, pour aider les travailleurs à s'adapter aux nouveaux emplois.
- ✓ **Pleine participation des syndicats** à l'élaboration des plans pour l'emploi.

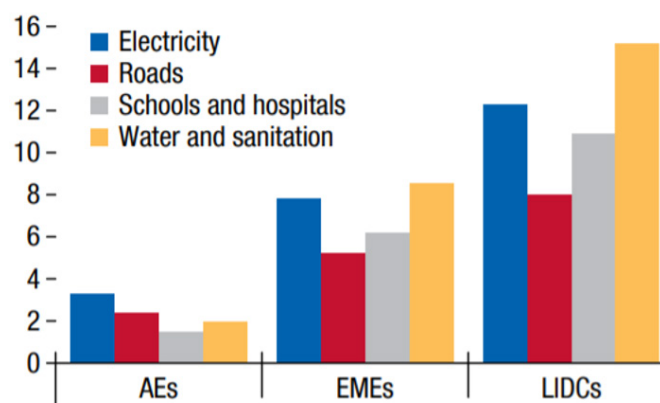
### Ce qui n'a pas sa place dans un plan pour la création d'emplois

- ✗ **Rémunérations et normes du travail peu élevées pour attirer les investissements directs étrangers.**
- ✗ **Dérégulation et affaiblissement des droits des travailleurs** et de la législation sur la protection de l'emploi.
- ✗ **Réduction du coût de la main-d'œuvre**, en particulier les salaires et les cotisations de sécurité sociale.
- ✗ **Affaiblissement de la négociation collective**, notamment en autorisant sa décentralisation et le contournement des conventions collectives.
- ✗ **Abattements fiscaux et subventions inconditionnelles** accordés à des entreprises qui ne nécessitent pas de maintenir ou de créer des emplois.

## Effet multiplicateur de l'investissement public

Encourager l'investissement public peut avoir une incidence considérable sur la création d'emplois et leur maintien au niveau mondial, en particulier lorsqu'il cible des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre (infrastructures, soins). Les données du FMI (figure 1) montrent le potentiel de création directe d'emplois en réalisant un investissement supplémentaire d'un million USD dans différents secteurs d'infrastructures. Les effets sur la création d'emplois sont les plus importants dans les pays à faible revenu. Au sein des économies développées, l'intensité du travail est plus importante pour les investissements verts que pour les investissements traditionnels.

Figure 1: Emplois créés par million USD en investissement public (secteurs des infrastructures)



Source: FMI (2020). Policies for the Recovery.

Outre la création d'emplois, l'investissement public dans les infrastructures peut avoir des bénéfices plus larges en assurant le maintien et l'amélioration du niveau de vie des communautés. Selon l'OIT, les déficits infrastructurels se creusent et de nombreux pays n'accordent pas suffisamment d'attention au développement et à l'entretien de leurs infrastructures. Actuellement, le monde présente un déficit annuel de 1 000 milliards USD en dépenses d'infrastructures.

## Emplois respectueux de l'environnement

L'investissement dans les secteurs respectueux de l'environnement présente un potentiel considérable pour la création d'emplois. Le FMI a mis en avant que, dans les pays développés, l'investissement dans les infrastructures vertes a un impact plus important sur la création d'emplois que l'investissement dans d'autres types d'infrastructures. L'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) a estimé que ce secteur pourrait employer plus de 40 millions de personnes d'ici à 2050 et que le nombre total d'emplois dans le secteur énergétique pourrait atteindre 100 millions à l'horizon 2050, par rapport à 58 millions actuellement, si les énergies renouvelables étaient exploitées au maximum de leur potentiel. L'IRENA estime également que des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique permettraient d'offrir de nombreuses opportunités de création d'emplois, soit 2,5 millions d'emplois nouveaux par an. Le renouvellement et le développement des infrastructures physiques urbaines et rurales, de même que le développement des infrastructures numériques, représentent également un potentiel important pour la création d'emplois. Aux États-Unis, par exemple, il a été estimé qu'un investissement d'un milliard USD par an dans les transports publics se traduirait par la création de 49 700 emplois, une augmentation significative de la productivité et un retour économique de cinq milliards USD en PIB supplémentaire.

## Emplois dans l'économie des soins

L'investissement dans l'économie des soins en particulier a révélé non seulement les bénéfices en termes de création directe d'emplois, mais également de nombreux effets multiplicateurs en termes de création indirecte d'emplois, principalement en raison du rôle des services de soins dans l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle et la suppression des obstacles à la participation des femmes au marché du travail. L'OIT a estimé qu'un investissement supplémentaire de 3,5 % du PIB dans l'économie des soins amènerait à la création de 269 millions d'emplois supplémentaires d'ici à 2030 par rapport à 2015 et permettrait aux pays de tenir leurs engagements en faveur des ODD pour la santé et l'éducation. Une analyse réalisée par la CSI montre également que, dans les pays en développement, un investissement supplémentaire de 2 % du PIB dans le secteur de la santé et des soins conduirait à une augmentation globale de l'emploi allant de 1,2 à 3,2 %, selon les pays (rapport de la CSI sur l'économie des soins, 2017).

## Emplois dans l'agriculture durable

L'agriculture durable offre, elle aussi, un important potentiel pour la création d'emplois. Le secteur agricole fournit déjà près d'un milliard d'emplois à travers le monde et représente 3 % du PIB mondial. Selon les prévisions, la production alimentaire mondiale devra s'accroître de 70 % pour pouvoir nourrir la population mondiale en 2050,

ce qui démontre le potentiel de croissance de ce secteur et l'importance d'améliorer sa rentabilité et sa productivité. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a mis en avant que la transition vers des pratiques agricoles écologiques et plus durables pourrait augmenter la qualité et la quantité de l'approvisionnement en nourriture et déboucher sur la création de 200 millions d'emplois d'ici à 2050. La qualité des emplois dans le secteur agricole est également importante, une grande partie de la main-d'œuvre de ce secteur étant exclue *de facto* ou par voie juridique des systèmes de protection du travail.

## Si vous ne vous souciez pas des gens, ils ne pourront pas se soucier de l'économie.

Il importe de se rappeler que **des politiques d'investissement élaborées intelligemment par les gouvernements peuvent également contribuer à garantir des effets rapides et durables sur les niveaux d'emploi et à renforcer la résilience économique.** L'investissement dans les infrastructures a une incidence considérable sur les emplois à court terme, ces derniers étant susceptibles de diminuer au fil du temps, à mesure que les projets d'infrastructures lourdes arrivent à terme. Ceci rend l'investissement dans les infrastructures particulièrement utile pour faire face aux pertes d'emplois durant les crises économiques. L'investissement dans l'économie des soins aura très probablement un impact plus durable sur l'emploi au fil du temps et permettra de renforcer la résilience de secteurs essentiels tels que la santé, l'éducation, la petite enfance et les soins à long terme, systématiquement sous-financés dans un grand nombre de pays, comme l'a révélé la pandémie de COVID-19. L'investissement dans les secteurs respectueux de l'environnement peut agir à la fois sur l'emploi à court et long terme et renforcer la résilience à long terme des marchés du travail face aux transformations structurelles causées par le changement climatique. Une combinaison judicieuse de ces différents types d'investissement pourrait aider les gouvernements à répondre aux pertes d'emplois en période de crise économique et favoriser une transformation structurelle plus large des marchés du travail et de l'ensemble de l'économie.

## Investir dans le secteur public et créer des programmes publics d'emploi (PPE)

L'État reste le principal employeur dans la quasi-totalité des pays, où le secteur public représente en moyenne environ 21 % de l'ensemble des emplois au sein de l'OCDE. Selon l'IZA, **développer l'emploi dans le secteur public** peut s'avérer un moyen efficace pour diminuer les taux de chômage à court terme, en particulier durant les crises, tandis que renforcer le secteur public en périodes de récession peut avoir un effet stabilisateur sur l'emploi. L'emploi dans le secteur public peut amener à créer une demande dans d'autres secteurs de l'économie, notamment dans les services privés.

Outre l'expansion du secteur privé, les **programmes publics d'emploi (PPE)** peuvent se révéler de puissants outils pour la création d'emplois, agissant souvent comme un « employeur de dernier recours » durant les périodes de chômage structurel. Les PPE sont des programmes d'investissement à long terme financés par l'État et mis en œuvre par le gouvernement qui créent directement des emplois par le biais d'activités productives à haute intensité de main-d'œuvre, plutôt que par l'expansion des services civils. Ces interventions ont pour objectif principal de fournir un emploi aux travailleurs qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins en raison d'un manque d'offres sur le marché. Parmi les exemples de PPE, citons le *Productive Safety Net Programme* du gouvernement éthiopien, le *National Rural Employment Guarantee Scheme* en Inde et l'*Expanded Public Works Programme* en Afrique du Sud. Selon l'OIT, les PPE présentent souvent de nombreux avantages pour la société, dans la mesure où ils se concentrent généralement sur des domaines profitables à la population, comme le développement et l'entretien des infrastructures, la promotion des emplois verts via la gestion des ressources naturelles et la réhabilitation environnementale, la construction de biens sociaux tels que des écoles, des hôpitaux et des installations d'eau, ainsi que le développement des services pour améliorer les soins de santé, l'éducation, l'assainissement et les services sociaux.

## Stimuler la création d'emplois de qualité

Promouvoir le travail décent, en proposant **des salaires adéquats et des contrats de travail stables**, peut créer un cercle économique vertueux en stimulant la demande globale qui, en retour, peut dynamiser l'économie et favoriser la création d'emplois supplémentaires et assurer la stabilité des finances publiques en s'appuyant sur les recettes fiscales. Promouvoir le travail décent permet également de renforcer l'attrait des emplois et de répondre à la pénurie de main-d'œuvre dans les secteurs clés.

Afin de pouvoir garantir la qualité des emplois, outre les réglementations pour la protection de l'emploi, il importe avant tout de prévoir une **réglementation adéquate** pour les salaires minimums, le respect des droits fondamentaux du travail, la santé et la sécurité en milieu professionnel et la limitation du temps de travail. La Déclaration du centenaire de l'OIT et les normes internationales du travail constituent des cadres importants pour les droits et les protections de tous les travailleurs, autant que pour la qualité de leurs emplois.

Au-delà des réglementations, les gouvernements peuvent contribuer à assurer la qualité des nouveaux emplois créés, selon diverses modalités. En ce qui concerne les PPE et l'expansion des services publics, les gouvernements ont le pouvoir de fixer directement le montant des salaires et les conditions de travail et ont donc la possibilité de garantir des emplois décents. Assurer des conditions décentes

dans le secteur public et les PPE peut également servir de référence positive pour les salaires et les conditions de travail des travailleurs du secteur privé. Toutefois, dans certains cas, les salaires proposés dans le cadre des PPE sont inférieurs au salaire minimum (ex. Hongrie) et, dans bon nombre de pays, les employés de la fonction publique ne bénéficient pas de réglementations régissant les salaires minimums.

S'agissant des emplois qui ne sont pas directement assurés par le secteur public, **les gouvernements peuvent prendre des mesures pour encourager les entreprises à proposer des emplois de qualité aux travailleurs**. Au lieu d'allouer des subventions générales sans conditions aux employeurs, les gouvernements pourraient imposer des conditions pour s'assurer que les employeurs subventionnés éviteront ou limiteront les licenciements et feront en sorte de créer des emplois au sein de l'entreprise, qu'ils proposeront des rémunérations et des conditions de travail décentes aux travailleurs qu'ils embauchent (y compris des horaires de travail réguliers) et qu'ils leur offriront des contrats permanents ou à durée indéterminée. La France a récemment introduit des incitants financiers pour les entreprises afin de les encourager à engager du personnel jeune dans le cadre de contrats permanents, assortis de salaires correspondant à 1,6 fois le salaire minimum. Le but de cette mesure est d'octroyer des salaires plus élevés et de garantir une sécurité d'emploi aux jeunes peu qualifiés, n'ayant que peu de perspectives d'emploi. Une telle initiative est d'autant plus importante compte tenu de l'impact de la pandémie sur les perspectives d'emploi des jeunes.

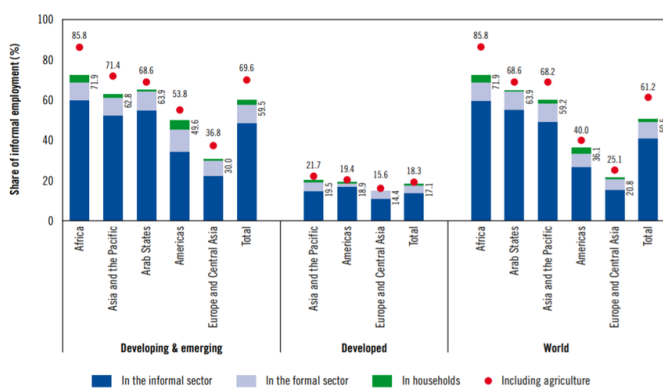
Enfin, les gouvernements peuvent promouvoir l'emploi et le travail décent, via des **stratégies d'approvisionnement**, ce qui permettrait d'encourager et soutenir explicitement les fournisseurs, les fabricants et les prestataires de services au niveau local et d'offrir des emplois de qualité accompagnés de conditions claires. Ces stratégies d'approvisionnement peuvent également s'accompagner de conditions pour employer des groupes défavorisés ou sous-représentés sur le marché du travail. Ces stratégies équitables sont particulièrement importantes pour promouvoir le travail décent dans tous les secteurs associés à l'action climatique, où les marchés publics sont largement sollicités.

## Soutenir la formalisation de l'économie informelle

La grande majorité des travailleurs dans le monde (61 %) sont employés dans l'économie informelle, où ils ne bénéficient ni des droits ni des protections dont jouissent les travailleurs dans l'économie formelle. La figure 2 montre des variations régionales majeures dans l'incidence du travail informel. La prévalence du travail informel est particulièrement importante dans les pays émergents et en développement, bien que l'on observe une recrudescence de ce type de travail dans un grand nombre de pays à re-

venu élevé en raison de l'augmentation des formes de travail atypiques et, notamment, des entreprises « plate-forme ». Les travailleurs informels peuvent représenter un problème majeur pour le développement économique et social, ainsi que pour la stabilité des finances publiques, dans la mesure où, souvent, ils ne contribuent pas à l'assiette fiscale générale et n'ont pas accès aux systèmes de sécurité sociale contributifs. Il est nécessaire de prendre des mesures pour intégrer ces travailleurs à l'économie formelle et d'examiner comment la législation du travail et les systèmes de protection sociale existants pourraient être plus inclusifs à leur égard.

**Figure 2: part de l'emploi informel en pourcentage de l'emploi total: secteur informel, secteur formel et ménages (en pourcentage).**



Source: OIT (2018). Femmes et hommes dans l'économie informelle: un panorama statistique.

La Déclaration du centenaire de l'OIT réaffirme que tous les travailleurs, y compris dans l'économie informelle, doivent bénéficier d'un seuil de protection du travail et avoir accès à la protection sociale. Cette déclaration se donne pour ambition de soutenir la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. La **Recommandation n° 204 sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle** définit un cadre international concerté pour soutenir la formalisation de la main-d'œuvre et souligne la nécessité de **combinaison des mesures incitatives et exécutoires**. Ces mesures incitatives sont notamment les suivantes: améliorer l'accès à des services financiers inclusifs tels que le crédit et les actions, réduire les coûts de mise en conformité en mettant en place des dispositifs simplifiés de calcul et de paiement de l'impôt et des contributions, améliorer l'accès à la formation et au développement des compétences et améliorer l'accès à la sécurité sociale. D'autres mesures importantes permettent de réduire l'informalité: renforcer l'inspection du travail, instituer des procédures efficaces et accessibles de plainte et de recours et des mesures pour veiller à ce que les sanctions administratives, civiles ou pénales prévues par la législation nationale en cas de non-respect soient adéquates et strictement appliquées.

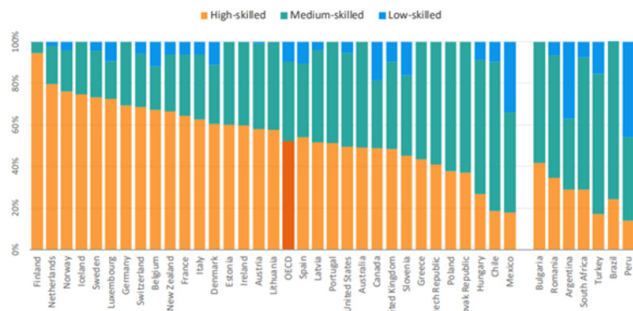
Enfin, face à l'augmentation des formes de travail atypiques, il est également essentiel de **réduire la classification erronée des employés et garantir que les employeurs enregistrent leurs employés et assument leurs responsabilités** afin de pouvoir réduire l'informalité. À cet égard, plusieurs pays, dont le Canada, la Grèce, la Hongrie, l'Italie et l'Arabie saoudite, ont introduit la notion de présomption d'existence d'un contrat de travail dans leur législation faisant peser la charge de la preuve sur l'employeur.

## Investir dans le développement des compétences

Y compris avant la crise actuelle, l'évolution des technologies et les nouvelles modalités de travail ont radicalement modifié la nature des emplois, ainsi que les compétences dont ont besoin les employés pour les effectuer. En 2017, la société McKinsey Global Institute a estimé que pas moins de 375 millions de travailleurs, soit 14 % de la main-d'œuvre mondiale, devront changer de métier ou acquérir d'ici 2030 de nouvelles compétences pour pouvoir s'adapter aux évolutions technologiques. L'OCDE a fait remarquer que, dans la grande majorité des pays, la plus forte demande concerne les emplois hautement et moyennement qualifiés (voir figure 3), bien que la polarisation du marché du travail ait quelque peu fait baisser la demande pour les emplois moyennement qualifiés dans certains d'entre eux. Toutefois, la pandémie de COVID-19 a entraîné des transformations et des bouleversements dramatiques au sein du marché du travail et poussé davantage les travailleurs à adapter leurs compétences aux nouveaux marchés du travail. Global Deal a mis en avant la nécessité absolue de prévoir des systèmes hautement performants pour la formation des adultes afin de pouvoir prévenir la dépréciation et l'obsolescence des compétences et faciliter les transitions vers des emplois et des secteurs en expansion. La Déclaration du centenaire de l'OIT insiste, elle aussi, sur l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie.

**L'investissement public dans l'enseignement et la formation professionnels** est essentiel pour faciliter l'accès des travailleurs à de nouvelles compétences. D'autre part, certains pays ont introduit les taxes sur les salaires ou les contributions à la formation professionnelle pour inciter les employeurs à mettre davantage l'accent sur l'amélioration des compétences et de la productivité de leurs employés.

**Figure 3: proportion des emplois à forte demande par niveau de qualification**



Note: High, medium and low skilled occupations are ISCO occupational groups 1 to 3, 4 to 8 and 9 respectively. Shares of employment in each skill tier are computed as the corresponding employment in each group over the total number of workers in shortage in each country. Data refer to the latest year for which information is available.  
Source: Elaborations based on the OECD Skills for Jobs database (2018).

## Politiques industrielles pour stimuler le développement des industries nationales

**Afin de pouvoir garantir une efficacité maximale de ces politiques, les gouvernements ne doivent pas les considérer isolément, mais les inscrire dans le cadre d'une politique industrielle cohérente visant à promouvoir le développement des industries nationales.** La politique industrielle est l'expression des mesures stratégiques décidées officiellement par un pays ou un groupe de pays pour stimuler le développement ou la croissance de secteurs spécifiques de l'économie en proposant une voie à suivre, une coordination et des incitants. Elles regroupent généralement plusieurs politiques et mesures différentes, notamment celles centrées sur les investissements publics et les incitants fiscaux, de même que les politiques commerciales spécifiques et les politiques en matière de concurrence, d'éducation et de formation professionnelle, de technologies et d'innovation. Le rôle important que joue la politique industrielle dans la création d'emplois et la croissance économique en général est de plus en plus reconnu par les institutions internationales: le FMI, en particulier, a confirmé que la croissance rapide en Asie du Sud-Est était largement due à des politiques industrielles axées sur les exportations et les innovations technologiques.

Dans le cadre de leurs programmes de politique industrielle, certains pays ont pris de plus en plus de mesures pour stimuler le développement de leurs industries nationales. Le gouvernement français, par exemple, a récemment annoncé un investissement de 35 milliards d'euros dans une stratégie de relocalisation des entreprises nationales afin de les encourager à rapatrier leur production dans le pays. La Corée du Sud a annoncé un « New Deal coréen » de 160 mille milliards de wons (141 milliards USD) pour soutenir le développement de la numérisation et des industries à faible émission de carbone. On notera également plusieurs exemples de politiques industrielles développées au niveau régional. En 2020, parmi d'autres mesures, la Commission européenne a adopté sa *Nou-*

*velle stratégie industrielle pour une Europe verte et numérique, compétitive à l'échelle mondiale, visant à stimuler la concurrence et l'autonomie des industries européennes, à créer des industries respectueuses de l'environnement et à soutenir le développement d'infrastructures numériques stratégiques et de technologies habilitantes clés.*

La pandémie de COVID-19 a brutalement révélé la vulnérabilité de certains pays déjà fortement tributaires des exportations mondiales, les amenant à réfléchir de toute urgence aux moyens de réajuster leurs politiques industrielles et de renforcer les entreprises nationales. Au Ghana, les syndicats ont mis en avant la nécessité de réexaminer les réglementations commerciales en vigueur afin de pouvoir soutenir la compétitivité des industries nationales et défendre une plus grande autonomie dans la production des produits primaires. En Afrique du Sud, la pénurie d'équipements de protection individuelle (EPI) au début de la pandémie a suscité le débat au niveau national sur la nécessité d'accroître la fabrication locale, qui a débouché sur un accord du *National Bargaining Council* (Conseil national de négociation) prévoyant une stratégie pour la production nationale d'EPI, notamment 14 millions de masques faciaux et d'autres produits, permettant de préserver et de créer des milliers d'emplois dans des centaines de petites, moyennes et micro-entreprises. Le gouvernement sud-africain a annoncé depuis lors des investissements majeurs pour continuer à renforcer le développement de l'industrie manufacturière nationale, soit près de 1 000 milliards de rands (environ 60 milliards USD pour soutenir la production locale dans plusieurs secteurs, tels que l'agroalimentaire et les équipements industriels.

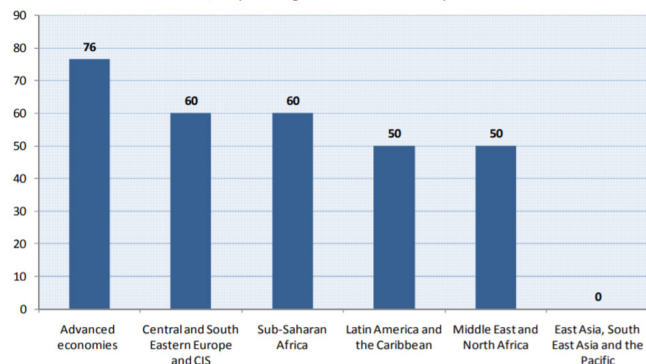
## Éviter de reproduire les stratégies inefficaces pour la création d'emplois

Une des stratégies peu probantes mises en place par un grand nombre de gouvernements pour créer des emplois, souvent soutenues par les institutions financières internationales, a consisté à déréguler le marché du travail et à faire baisser les salaires et le coût de la main-d'œuvre pour inciter les entreprises à embaucher de nouvelles recrues. Ce type de stratégie a été largement adopté durant la dernière crise économique et financière, au cours de laquelle les gouvernements ont déforcé la législation sur la protection de l'emploi (LPE), encouragé le recrutement de personnel dans le cadre de contrats temporaires ou précaires et procédé à des réductions, voire au gel, des salaires, y compris les salaires minimums et ceux de la fonction publique. La figure 4 montre l'ampleur de l'affaiblissement de la LPE entre 2008 et 2012. Les leçons tirées de cette crise ont néanmoins démontré que ces stratégies se soldent souvent par une plus grande précarité pour les travailleurs et une augmentation de la pauvreté et des inégalités. Plusieurs études ont interrogé la prétendue pertinence de ces

recommandations visant à affaiblir les marchés du travail, en démontrant que ces politiques n'avaient eu aucune incidence tangible sur la création d'emplois. De même, une [méta-analyse](#) des mesures de flexibilisation du marché du travail a révélé que ces politiques n'avaient eu aucun effet palpable sur la diminution des taux de chômage.

**Figure 4: aperçu des changements dans la législation sur la protection de l'emploi dans le monde (2008-2012)**

Panel A: Out of all the countries with legislative changes in employment protection legislation for permanent contracts, the percentage of those that reduced protection



Source: OIT (2012). *Employment Protection and Collective Bargaining: Beyond the deregulation agenda.*

Affaiblir la négociation collective, en la décentralisant et en permettant aux entreprises de contourner les conventions collectives, fait partie des autres tactiques adoptées par les gouvernements au cours de la dernière crise pour tenter de stimuler l'emploi en réduisant les soi-disant « rigidités » du marché du travail. L'OIT a toutefois souligné que ces mesures n'avaient démontré aucun effet positif pour l'emploi, mais avaient eu, au contraire, une incidence négative sur les salaires et les conditions de travail, contribuant ainsi à accroître les inégalités. Ces mesures se sont également révélées contre-productives, en réduisant la productivité.

Une autre stratégie des gouvernements pour permettre aux employeurs de réduire le coût de la main-d'œuvre et favoriser l'embauche a consisté à suspendre ou réduire leurs obligations liées au paiement des cotisations de sécurité sociale. Non seulement rien ne démontre l'efficacité de ces mesures, mais elles ont souvent amené les travailleurs à devoir compenser en payant eux-mêmes des cotisations de sécurité sociale plus élevées (ex. Roumanie). Par conséquent, cette situation conduit à une baisse des revenus nets des travailleurs et risque d'affaiblir la demande globale durant une crise. La réduction des cotisations de sécurité sociale que doivent payer les employeurs fragilise la base de financement des systèmes de protection sociale.

## Définir un objectif mondial pour l'emploi

En 2008, dans le cadre de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ont confirmé conjointement leur ambition de garantir « le plein emploi productif et le travail décent pour tous ». Les gouvernements ont renouvelé leur engagement en faveur de cet objectif lors de l'adoption du 8<sup>e</sup> Objectif de développement durable des Nations unies pour le travail décent et la croissance économique, réaffirmant par la même occasion les liens entre leur ambition de créer de nouveaux emplois décents et le programme international plus large pour un développement économique durable et inclusif.

Bien qu'il n'existe aucune définition universelle du « plein emploi », **les syndicats appellent à la création d'au moins 575 millions d'emplois d'ici à 2030** pour soutenir la réalisation de l'ODD 8. Cet objectif repose sur la volonté d'atteindre un taux mondial d'emploi d'au moins 75 % pour rejoindre les marchés du travail les plus performants de la planète. Cette estimation est basée sur le volume actuel de la main-d'œuvre, soit 3,386 milliards de travailleurs pour un taux d'activité mondial s'élevant aujourd'hui à 58 %. En dehors de cet objectif, les syndicats réclament la **formalisation d'un milliard d'emplois dans l'économie informelle**, soit la moitié des deux milliards de travailleurs informels dans le monde, afin de renforcer leurs droits et leurs protections. La formalisation de l'économie informelle aura une incidence positive sur les finances publiques, grâce à l'augmentation des recettes fiscales et des cotisations de sécurité sociale, et contribuera à extraire les travailleurs informels de la pauvreté.

La raison pour laquelle il est préférable de définir un objectif basé sur la croissance du taux d'emploi plutôt que sur la diminution du taux de chômage est que les critères relatifs au chômage varient selon les pays. D'autre part, le taux de chômage ne prend pas en compte la part des travailleurs involontairement inactifs qui ne sont pas considérés officiellement comme sans emploi, par exemple les travailleurs « découragés » qui, après avoir recherché un emploi pendant de longues périodes, finissent par capituler ou les parents/aidants qui se retrouvent au chômage indépendamment de leur volonté par manque de mesures formelles de prise en charge (les femmes, dans la plupart des cas).

Les objectifs mondiaux pour l'emploi ne tiennent pas compte de l'évolution attendue de la taille du marché du travail au cours des prochaines années, ni du nombre d'emplois qui devront être créés spécifiquement pour les hommes et les femmes. Les inégalités entre les hommes et les femmes persistent dans le domaine de l'emploi à travers le monde, le taux d'emploi des femmes restant inférieur de 27 % à celui des hommes (74 % pour les hommes,



47 % pour les femmes). Il est donc clair qu'une large majorité des nouveaux emplois créés doivent bénéficier aux femmes, afin que les engagements internationaux en matière d'égalité des genres puissent être respectés, notamment l'ODD 5 qui, outre la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes, consiste également à autonomiser les femmes et les filles. Formaliser au moins la moitié de l'économie informelle pourrait également contribuer positivement à l'égalité des genres, les femmes étant majoritairement représentées dans ce secteur. La formalisation permettrait d'améliorer considérablement l'accès aux droits des travailleurs dans cette catégorie d'emplois, d'augmenter leurs salaires et d'améliorer leurs conditions de travail.

Ces objectifs mondiaux sont ambitieux, mais pas impossibles à réaliser, et doivent être considérés en regard de l'ODD 8. Pour les atteindre, les gouvernements doivent adopter une approche proactive pour la création d'emplois et la gestion des transformations structurelles sur le marché du travail, y compris la transition vers une économie à faible émission de carbone, en définissant des politiques industrielles efficaces. Ils doivent prévoir des investissements publics durables, créer des emplois dans la fonction publique et proposer des incitants, une voie à suivre et une coordination pour le développement des industries nationales. Il est essentiel de prendre des mesures pour soutenir l'éducation et la formation professionnelle afin de permettre aux travailleurs de se préparer à occuper de nouveaux emplois. La qualité des emplois doit être au centre de toute stratégie pour la création d'emplois, tandis que les gouvernements doivent cesser de s'appuyer sur une stratégie vouée à l'échec qui consiste à promouvoir l'emploi sur la base de rémunérations et de normes du travail peu élevées. Créer des emplois formels et promouvoir le travail décent nécessitent une combinaison globale d'incitants et de mesures exécutoires pour formaliser l'économie informelle, conformément à la Recommandation n° 204 de l'OIT. Enfin, pour être efficace, tout plan pour la création d'emplois doit accorder une place centrale au dialogue social. En effet, les syndicats, en tant que représentants directs des travailleurs, doivent participer activement à la définition des mesures pour la création d'emplois, étant donné qu'ils sont les mieux placés pour comprendre les besoins des travailleurs concernés et obtenir un large soutien auprès de la population en faveur des mesures qui sont prises.

# Bibliographie et lectures recommandées

---

ACTU (2020) [Rebuilding jobs and our economy beyond the COVID-19 crisis](#)

APTA (2020) [Economic Impact of Public Transportation Investment: mise à jour 2020](#)

Dosi et al. (2020) [The impact of deunionization on the growth and dispersion of productivity and pay.](#)

FAO (2020) [Public employment programmes in the time of COVID-19](#)

FAO (2011) [Green Jobs for a Revitalized Food and Agriculture Sector](#)

Global Deal (2020) [Social Dialogue, Skills and COVID-19](#)

Heimberger (2020) [Does employment protection affect unemployment? A meta-analysis](#)

OIT (2012) [Affaiblir la négociation collective nuit à la reprise](#)

OIT (2018) [Femmes et hommes dans l'économie informelle](#)

OIT (2020) [Prendre soin d'autrui: un travail et des emplois pour l'avenir du travail décent](#)

OIT (2020) [Programmes publics d'emploi \(PPE\): créer des emplois grâce à l'investissement public](#)

OIT (2020) [Temporary Wage Subsidies](#)

Document de recherche de l'OIT (2014) [Deregulating labour markets: How robust is the analysis of recent IMF working papers?](#)

OIT et CNUCED (2014) [Transforming Economies: Making Industrial Policy work for growth, jobs and development](#)

FMI (2019) [The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy](#)

FMI (2020) [Fiscal Monitor: Policies for the recovery](#)

CSI (2016) [Investir dans l'économie des soins: une analyse par sexe d'une stimulation de l'emploi dans sept pays de l'OCDE](#)

CSI (2017) [Investir dans l'économie des soins: simulation des effets sur l'emploi par sexe dans des pays de l'hémisphère sud](#)

IZA (2014) [Public works programs in developing countries have the potential to reduce poverty](#)

IZA (2017) [The effects of public sector employment on the economy](#)

L20 (2018) [The case for wage-led growth](#)

OCDE (2014) [Effective local strategies to boost quality job creation, employment, and participation](#)

OCDE (2020) [Making the green recovery work for jobs, income and growth](#)

Stevens (2011) [Agriculture and Green Growth](#)

Storm et Capaldo (2019) [Labour institutions and development under globalization](#)

CNUCED (2020) [Rapport sur le commerce et le développement 2020](#)

Banque mondiale (2012) [Balancing Regulation to Promote Jobs](#)

Éditeur légalement responsable:  
**Sharan Burrow**, secrétaire générale

**CSI**  
Boulevard du Roi Albert II, 5, boîte 1, 1210 Bruxelles, Belgique  
Tél.: +32 2 224 99 448  
Courriel: [info@ituc-csi.org](mailto:info@ituc-csi.org) — [www.ituc-csi.org](http://www.ituc-csi.org)

