



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Mise en œuvre de l'Agenda global
pour l'emploi: le point de la situation**

1. Le présent document s'inscrit dans le cadre des rapports périodiques sur la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi. Outre la présente mise à jour, la procédure d'établissement des rapports comporte une innovation. On se souviendra que, à sa session de novembre 2004, la commission avait exprimé vivement le souhait que des responsables nationaux lui exposent directement la manière dont se déroule la mise en œuvre de l'agenda dans leur pays. C'est pourquoi le Bureau a invité des mandants d'Argentine et du Ghana – deux pays où l'OIT et ses mandants ont élaboré un programme par pays pour un travail décent et mettent en œuvre l'Agenda global pour l'emploi dans le cadre de ce programme – à faire part à la commission du résultat de leurs efforts et à engager un débat avec elle à ce sujet. Pour éclairer ces présentations, le présent document analyse brièvement l'évolution récente de ces deux pays sur le plan économique et sur celui du marché du travail, ainsi que les mesures prises par eux, avec l'appui de l'OIT, pour donner à l'emploi décent une place encore accrue dans leur politique économique et sociale. A la demande de la commission, ce document inclut également un rapport sur le soutien présent et futur de l'OIT à la mise en œuvre du plan d'action adopté par le Sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté, qui s'est tenu à Ouagadougou (Burkina Faso) en septembre 2004.
2. Une autre manifestation importante a eu lieu depuis la session de novembre 2004, à savoir une conférence internationale sur l'emploi axée autour du thème «Des emplois pour l'avenir de l'Iraq», qui s'est tenue à Amman en décembre 2004 sous le patronage conjoint du gouvernement iraquien et du Groupe des Nations Unies pour le développement – Iraq (GNUD-Iraq) et à laquelle l'OIT a participé en tant qu'organisme responsable sur le plan technique. Cette conférence a rassemblé des représentants du gouvernement iraquien, des organisations d'employeurs et de travailleurs iraqiennes, des autorités locales, de la société civile, des Nations Unies et de ses institutions, du Groupe de la Banque mondiale et de la communauté des donateurs. Elle a adopté la «Déclaration d'Amman», qui reconnaît le rôle central de l'emploi dans la reconstruction et le développement de l'Iraq ainsi qu'un plan d'action visant à adopter des mesures à court, moyen et long terme pour créer des emplois décents en Iraq. Le texte de cette déclaration, qui est communiqué séparément aux membres de la commission, peut aussi être consulté à l'adresse Internet <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis/activ/iraq.htm>.

Agendas nationaux pour l'emploi

Argentine

3. En décembre 2001, après trois longues années de récession et de montée du chômage, l'Argentine a connu la plus grave crise financière et économique de son histoire. La hausse de l'endettement, due en partie à une forte augmentation des taux d'intérêt, a contraint le gouvernement à cesser d'honorer la dette publique et à abandonner la parité fixe avec le dollar des Etats-Unis. A la fin de 2001, le système financier et monétaire s'est effondré, déclenchant une grave récession économique.
4. Sous l'effet de ces événements, le chômage, déjà élevé, a fortement progressé, passant de 15,4 pour cent en mai 2000 à 21,5 pour cent en mai 2002. Ces chiffres ne traduisent pas pleinement la réalité de la crise du marché du travail, qui a pris aussi la forme d'un sous-emploi très élevé, de la précarité et de l'absence de protection sociale de la main-d'œuvre. Les salaires réels ont baissé de 30 pour cent entre octobre 2001 et octobre 2002, tandis que les inégalités salariales s'aggravaient considérablement et que le taux de pauvreté explosait, passant de 35,9 pour cent en mai 2001 à 57,5 pour cent en mai 2002.
5. L'intervention de l'OIT en Argentine, qui s'est faite à la demande du gouvernement, a eu lieu juste après le déclenchement de la crise, à la fin de 2001. Un plan d'action financé par le Fonds d'action rapide de l'OIT a été lancé conjointement par les unités du siège et du terrain de l'Organisation dans le cadre d'un mémorandum d'accord signé en mars 2002 par le ministère du Travail de l'Argentine, les représentants des employeurs et des syndicats et l'OIT. Les mandants tripartites ont fait part de leur ferme volonté de coopérer à la lutte contre les effets de la crise dans le domaine social et dans celui du travail, ainsi que d'harmoniser la politique du travail et la politique économique dans le cadre d'un large dialogue («Dialogo Argentino»). Le plan d'action comprenait un appui direct aux secteurs productifs susceptibles de créer rapidement de l'emploi et un soutien technique aux entreprises les plus touchées par la crise, soutien visant à permettre à celles qui avaient dû fermer de reprendre leurs activités. L'aide a été fournie au ministère du Travail en vue d'améliorer les programmes de subvention d'urgence et d'élaborer des mesures visant à accroître la productivité du travail, à stimuler l'innovation technologique, à défendre l'emploi et à faire progresser les salaires réels. Le plan d'action visait aussi à améliorer la coordination des mesures sociales et économiques, ainsi qu'à suivre et à mettre en évidence leur impact sur la reprise de l'emploi.
6. En février 2003, le plan d'action a cédé la place à une initiative plus large à moyen terme qui s'est traduite par le projet en cours intitulé «S'attaquer aux défis posés par le travail décent dans la crise argentine» et qui visait à diminuer l'impact négatif de la crise sociale et économique, à stimuler la reprise de l'emploi, à lutter contre la pauvreté et la misère et à faire baisser la vulnérabilité socio-économique. Ce projet propose des services consultatifs et une aide en matière de renforcement des capacités en vue d'appuyer et d'améliorer le suivi et la mise en application durables de mesures comme l'aide aux chômeurs, l'évaluation et la révision des salaires et de la politique salariale dans un esprit équitable, la réinsertion des chômeurs et des exclus, l'évaluation de l'impact de la crise sur le système de protection sociale et le renforcement des mécanismes de dialogue social, notamment par l'amélioration des capacités institutionnelles et techniques des mandants. A ce jour, la quasi-totalité des activités prévues dans le cadre de ce projet ont été mises en œuvre et 90 pour cent des ressources correspondantes ont été affectés.
7. Ce passage des mesures d'urgence au plan à moyen terme et l'effort accompli pour jeter les fondations d'un développement durable en Argentine traduisent le fait que le rôle essentiel de l'Agenda pour le travail décent dans la reprise économique et sociale a été

reconnu et que des mesures ont été prises pour l'incorporer à la politique nationale. L'Argentine a inclus le travail décent dans ses objectifs du Millénaire pour le développement, confirmant la volonté de son gouvernement de donner un rôle central à l'emploi dans la croissance économique, de créer de nouveaux emplois et de rendre la répartition des revenus plus équitable. En décembre 2002, le ministre du Travail et les représentants des employeurs et des travailleurs ont signé un accord tripartite affirmant leur intention de réaliser les objectifs liés au travail décent par la mise en œuvre d'un programme national en la matière. En mars 2004, le gouvernement argentin a fait de la promotion du travail décent une priorité nationale, provinciale et locale dans tous les domaines concernés et a donné un mandat explicite à ce sujet au ministère du Travail dans le cadre de la nouvelle législation en la matière.

8. L'appui apporté par l'OIT aux efforts nationaux tendant à concrétiser l'objectif du travail décent pour tous en Argentine sera fourni dans le cadre d'un programme par pays sur le travail décent de janvier 2005 à 2007. Pour ce qui est de la formulation et de la mise en œuvre des politiques cohérentes en matière d'emploi et de travail, ce programme a retenu les politiques actives du marché du travail (septième élément clé de l'Agenda global pour l'emploi) et l'intégration des politiques du marché du travail et de l'emploi avec les objectifs macroéconomiques (quatrième élément clé) en tant que composantes fondamentales. Les experts de l'OIT ont procédé à des échanges de vues sur leurs connaissances et leurs réalisations en ce domaine avec les mandants tripartites lors d'un atelier organisé en septembre 2004 pour élaborer le programme du pays sur le travail décent.
9. L'appui technique apporté au gouvernement argentin dans la conception et la mise en œuvre de politiques efficaces de l'emploi et du marché du travail, ainsi que dans le renforcement des institutions du marché du travail, est fourni dans le cadre du programme AREA («Programme de soutien intégré pour la reprise de l'emploi en Argentine»), qui est financé par le gouvernement italien et est mis en œuvre par l'OIT avec la coopération d'Italia Lavoro SPA, un service technique du ministère italien du Travail. Les objectifs précis de ce projet, qui a été lancé au milieu de 2004 et se déroulera jusqu'en 2007 dans cette région, sont les suivants: configuration et consolidation des réseaux territoriaux relatifs au développement économique local et à la promotion des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises; promotion de l'employabilité et accès au marché du travail; renforcement et amélioration de la formulation des politiques actives de l'emploi et du marché du travail. Ces trois domaines constituent également trois des dix principaux éléments de l'Agenda global pour l'emploi. Le programme est élaboré et mis en œuvre grâce à la participation active de toutes les parties prenantes – économiques et sociales, privées et publiques – et au dialogue entre elles.
10. Par ailleurs, l'OIT a entrepris un travail analytique visant à s'attaquer aux défis à long terme de l'emploi en Argentine dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi. Cette étude, intitulée «Faire face aux défis de l'emploi: l'Argentine, le Brésil et le Mexique dans l'économie mondiale», porte sur différents éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi – 1 (commerce et investissement), 4 (politique macroéconomique favorable à la croissance et l'emploi), 7 (politiques actives du marché du travail) et 8 (protection sociale) – et inclut des recommandations stratégiques visant à faire de la création d'emplois un objectif plus explicite. L'une des conclusions d'ensemble de cette étude tient à la nécessité de disposer d'institutions bien conçues dans tous les domaines stratégiques (marchés du travail, système financier, politique de l'industrie et des services) pour pouvoir réaliser cet objectif. Les conclusions et recommandations préliminaires de l'étude ont été présentées aux membres du Conseil d'administration représentant ces pays lors d'une réunion tenue en marge de la session de novembre 2004. En outre, des séminaires auront lieu dans chacun de ces pays en mai 2005 afin de présenter et de discuter la version finale du projet d'étude avec les partenaires sociaux.

Ghana

11. Le PIB réel du Ghana a progressé de 4 pour cent en moyenne par an au cours de la dernière décennie. Le taux de croissance des principaux secteurs – agriculture, industrie et services – est resté largement positif et a contribué sensiblement à la progression d'ensemble du PIB. Cependant, cette évolution positive n'a pas permis de faciliter la transformation nécessaire de l'économie, laquelle reste peu diversifiée et dépend toujours fortement des exportations de produits de base. La valeur ajoutée de l'agriculture représente environ 36 pour cent du PIB, soit 1 pour cent seulement de plus qu'en 1961. De 1997 à 2001, les produits de base ont représenté en moyenne 61,2 pour cent des exportations du Ghana, contre 11 pour cent pour les biens manufacturés. Par ailleurs, la dépendance du Ghana envers les flux financiers extérieurs a entraîné une forte hausse de la dette au cours de la période de réforme. La dette extérieure totale, qui représentait 41,4 pour cent du PIB en 1983, a atteint 132,2 pour cent en 2000.
12. Cette absence de transformation structurelle de l'économie ghanéenne fait obstacle à la création d'emplois nouveaux et de meilleure qualité, ainsi qu'à une utilisation plus complète de la main-d'œuvre. La majorité des emplois sont faiblement rémunérateurs et se trouvent dans l'agriculture et les activités informelles. L'emploi public et l'emploi du secteur privé moderne ont diminué. Le chômage, le sous-emploi et la progression de l'emploi précaire restent des caractéristiques fondamentales de l'économie. Selon l'enquête sur la main-d'œuvre du Ghana (GLSS), la population active de 15 à 64 ans se composait comme suit en 2000: travailleurs agricoles indépendants: 52 pour cent; économie informelle: 34,3 pour cent; secteur public et secteur privé moderne: 13,7 pour cent. Il est difficile d'obtenir des données fiables sur le chômage réel, mais l'enquête de 2000 estime qu'il atteint 6,7 pour cent des travailleurs âgés de 15 à 64 ans. Selon d'autres estimations, il serait beaucoup plus élevé – 30 à 35 pour cent de la main-d'œuvre.
13. Dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté au Ghana (GPRS), le gouvernement ghanéen mène actuellement divers programmes, projets et initiatives en matière d'emploi qui visent à réduire la pauvreté par l'augmentation des dépenses sociales, l'amélioration de l'accès aux revenus et la création d'emplois. L'OIT continue à fournir des avis techniques et autres services d'appui dans le cadre de l'Agenda pour le travail décent. Le Ghana, qui est l'un des pays pilotes en ce domaine, a bénéficié de diverses actions à l'appui des priorités retenues par les partenaires nationaux tripartites dans le cadre intégré de la stratégie de réduction de la pauvreté et de la modernisation des entreprises du secteur informel: développement des compétences, construction d'infrastructures à forte intensité d'emploi, aide aux personnes handicapées, amélioration de la productivité, meilleure répartition des salaires et des revenus.
14. Dans le cas de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi au Ghana, l'OIT a lancé un certain nombre d'initiatives et d'activités importantes pour faire de l'emploi l'élément central de la stratégie de développement, tant au niveau général qu'au niveau sectoriel et local. L'OIT a activement soutenu l'intégration de l'emploi dans la stratégie de réduction de la pauvreté par le biais d'une analyse détaillée de la situation du marché du travail et par l'élaboration conjointe avec le PNUD d'un cadre relatif à la réduction de la pauvreté au Ghana par l'emploi¹, dont s'est inspirée la stratégie précitée. Une étude sectorielle et un atelier tripartite ont été organisés dans le cadre du deuxième élément clé (recours aux technologies appropriées) et du dixième élément (création d'emplois productifs en vue de la réduction de la pauvreté) de l'Agenda global pour l'emploi, de façon à stimuler le rôle de la construction en ce domaine. Ces activités se sont fondées sur l'expérience concrète

¹ Voir gouvernement du Ghana, OIT et PNUD, *An employment framework for poverty reduction in Ghana*, Genève, 2004.

acquise au Ghana par l'OIT dans le cadre de la mise en œuvre de programmes d'infrastructure favorables à l'emploi par le biais du secteur privé ainsi que sur les conclusions d'une évaluation des approvisionnements du pays (CPAR) menée par la Banque mondiale, le ministère du Développement britannique (DFID) et le gouvernement du Ghana. La contribution de l'OIT à cette évaluation a porté à la fois sur la création d'emplois et sur les conditions de travail. Ces activités ont conduit à l'élaboration d'un document d'information gouvernemental (à discuter au cours du deuxième trimestre de 2005) assorti de recommandations pratiques sur les mesures d'application visant à stimuler l'emploi par le développement et l'entretien des infrastructures.

15. Le Sommet présidentiel du Ghana sur l'emploi, qui aura lieu en avril 2005, constitue une initiative nationale visant à mettre l'emploi au cœur de la politique macroéconomique et sociale dans le cadre du suivi du Sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement d'Afrique sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté. Ce Sommet vise à favoriser la création d'emplois décents au Ghana selon différentes voies: *a)* mobilisation des parties prenantes locales et nationales en vue de la détermination des mesures macroéconomiques, structurelles et sectorielles à prendre, ainsi que des contraintes institutionnelles qui s'opposent à la création d'emplois; *b)* mettre en évidence les principaux secteurs de l'économie qui présentent un potentiel élevé de création d'emplois; et *c)* intégrer la question de l'emploi dans les stratégies, actions, programmes et projets axés sur le développement. Un comité exécutif national de dix membres, créé par le ministère du Développement de la main-d'œuvre et de l'Emploi et chargé d'organiser les préparatifs du Sommet, a retenu quatre domaines thématiques essentiels sur lesquels porteront les délibérations: *a)* politiques et stratégies de promotion de l'investissement intérieur et étranger favorables à l'emploi; *b)* commerce et emploi; *c)* participation, dialogue social et création d'emplois; et *d)* valorisation des ressources humaines et emploi. Ces domaines thématiques ont été discutés d'avril à juillet 2004 dans divers ateliers consultatifs regroupant les parties prenantes, en vue d'échanger des avis sur les obstacles à la création d'emplois. Le Sommet devrait déboucher sur l'adoption d'un plan d'action national et de mécanismes de suivi visant à créer de l'emploi et à réduire la pauvreté au Ghana dans le contexte de la stratégie de réduction de la pauvreté.

16. Une aide technique directe, qui bénéficie du concours financier des Pays-Bas, établit un lien novateur entre les objectifs stratégiques nationaux et l'action menée au niveau local, comme le préconise le cinquième élément de l'Agenda global pour l'emploi (promouvoir l'emploi décent par l'esprit d'entreprise). Dans deux districts où l'incidence de la pauvreté est élevée a été définie une stratégie de développement économique local qui met fortement l'accent sur l'emploi et la promotion du travail décent dans l'économie informelle. Des comités composés de fonctionnaires gouvernementaux locaux, de membres de l'Assemblée élue et des représentants des entreprises et des groupes sociaux locaux analysent le potentiel économique et les besoins sociaux des habitants. Les plans d'action ultérieurs comportent des propositions concrètes visant à accéder à de nouveaux marchés, à améliorer les compétences des travailleurs et des dirigeants des petites entreprises, à réduire la vulnérabilité des travailleurs handicapés, à renforcer la situation des entrepreneurs locaux et à les faire participer aux travaux de construction ruraux, à développer la création d'entreprises par des femmes et à améliorer les conditions de travail et la productivité. Outre l'amélioration de l'emploi et des perspectives offertes aux entreprises locales, cette approche fondée sur la participation propose l'apprentissage de nouveaux outils d'action dans le cadre de l'effort de décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté, en vue d'obtenir des informations en retour et de permettre dans l'avenir une application à l'échelle du pays.

17. Le Ghana est l'un des quatre pays africains où des activités ont été entreprises pour évaluer les conséquences pour les pauvres de la libéralisation du secteur financier. Ces activités visent à renforcer les capacités de recherche du pays sur les aspects sociaux des réformes

du secteur financier et à élaborer les mesures propres à atténuer les conséquences de ces réformes pour les pauvres et les groupes vulnérables de l'économie.

Suivi du Sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine

18. A la suite du Sommet, qui s'est déroulé en septembre 2004, un groupe de travail de l'OIT a élaboré une note d'orientation concernant une stratégie à l'échelle du Bureau et des programmes opérationnels ayant pour objet d'appuyer le suivi de ce sommet. Dans le domaine de l'assistance technique, cette note d'orientation propose un ensemble de principes couvrant les questions de contenu, de bases de connaissances, de partenariats et de processus. La réponse stratégique d'ensemble est guidée par un cadre à l'intérieur duquel le Bureau élaborera son programme de coopération technique.
19. Les interventions se feront aux niveaux national, régional, continental et mondial. Au niveau national, l'OIT continuera à soutenir l'intégration de l'Agenda pour le travail décent dans les plans et cadres de développement national (stratégie de réduction de la pauvreté, bilans communs de pays/PNUAD, DSRP). L'appui de l'OIT au suivi sera mis en œuvre par les institutions de suivi nationales qui seront créées par les gouvernements selon les recommandations de l'Union africaine. Un appui sera fourni aux mandants tripartites de l'OIT pour leur permettre de participer à la vie de ces institutions, dont la mise en place se déroule déjà dans certains pays, comme le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Congo, Madagascar, la République démocratique du Congo et le Sénégal. L'équipe de pays des Nations Unies peut jouer un rôle de catalyseur dans le suivi des décisions du Sommet. Les documents thématiques élaborés par l'OIT pour le Sommet en collaboration avec 15 institutions des Nations Unies offrent un cadre à l'équipe de pays des Nations Unies pour lui permettre d'appuyer de manière cohérente les plans d'action nationaux, ainsi que les sommets présidentiels et nationaux sur l'emploi dans les pays où ils ont lieu (par exemple au Ghana et au Nigéria). Cet effort contribuera en outre au renforcement de la collaboration et des partenariats interinstitutions et permettra d'améliorer la cohérence des activités menées pour favoriser la mise en œuvre des plans d'action nationaux et régionaux.
20. Les communautés économiques régionales de l'Union africaine assureront à leur niveau la direction du suivi avec l'assistance de l'UA/NEPAD, de l'OIT et d'autres institutions des Nations Unies. Des réunions pourraient être organisées pour faire mieux connaître les résultats du Sommet au niveau régional. L'OIT participera aux activités menées par l'UA pour renforcer les communautés économiques régionales.
21. Au niveau continental, l'OIT agira en collaboration étroite avec les intervenants suivants: i) la Commission de l'UA; ii) la Commission du travail et des affaires sociales; iii) les partenaires sociaux, dont le rôle s'accroîtra grâce à leur participation aux mécanismes de suivi et à l'institutionnalisation du Forum des partenaires sociaux. L'OIT continuera à fournir une assistance technique et financière visant à parachever la mise en place du cadre de politique sociale et de la Commission de l'UA, et à promouvoir ainsi l'emploi en vue de réduire la pauvreté. Elle continuera aussi à apporter un appui concret au renforcement des capacités de la Commission de l'UA, des secrétariats de certaines communautés économiques régionales, des ministères du Travail et des partenaires sociaux.
22. Au niveau mondial, les stratégies et politiques de l'emploi des pays africains devraient continuer à être intégrées aux cadres et plans d'assistance au développement de leurs partenaires. Des efforts seront menés pour nouer des alliances stratégiques avec les institutions de Bretton Woods, la Banque africaine de développement, les Nations Unies et

des organisations bilatérales et multilatérales à l'appui de l'Agenda pour le travail décent, notamment en envoyant des missions de haut niveau au siège de ces institutions.

23. Certains points joueront un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'appui donné par l'OIT au suivi. A ce sujet, il y aura lieu d'évaluer la qualité d'éléments comme les bases de données et les systèmes d'information sur le marché du travail de l'OIT, le renforcement des capacités, les partenariats et la mobilisation des ressources.
24. La commission est invitée à faire des observations sur le présent rapport en vue de donner des orientations sur l'évolution et la mise en œuvre futures de l'Agenda mondial pour l'emploi.

Genève, le 8 février 2005.

Document soumis pour discussion.