



## Conseil d'administration

319<sup>e</sup> session, Genève, 16-31 octobre 2013

GB.319/INS/3/3

Section institutionnelle

INS

Date: 29 août 2013

Original: anglais

### TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Questions découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail à sa 102<sup>e</sup> session: Suivi de la résolution concernant l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique

#### Objet du document

L'objet du présent document est de donner un résumé succinct de la résolution et des conclusions qui l'accompagnent concernant l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique, adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 102<sup>e</sup> session, et d'établir les priorités d'une stratégie d'action possible visant à donner effet à ces conclusions.

Le Conseil d'administration est invité à formuler des orientations sur cette stratégie de suivi (voir le projet de décision figurant au paragraphe 45).

**Objectif stratégique pertinent:** Emploi et protection sociale.

**Incidences sur le plan des politiques:** Les orientations du Conseil d'administration guideront la planification et la réalisation des activités que le Bureau déploiera dans l'avenir en ce qui concerne les conséquences de l'évolution démographique.

**Incidences juridiques:** Aucune.

**Incidences financières:** Incidences pour l'établissement d'autres priorités dans le programme et budget pour 2014-15 et la prise en considération de nouvelles priorités ou méthodes de travail dans de futures propositions de programme et de budget. Mobilisation de ressources extrabudgétaires pour la mise en œuvre du plan de suivi.

**Suivi nécessaire:** Voir les paragraphes 19 à 22.

**Unité auteur:** Département des politiques de l'emploi (EMPLOYMENT) et Département de la protection sociale (SOCPRO).

**Documents connexes:** La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action (2012); Questions découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail à sa 101<sup>e</sup> session (2012); Suivi de l'adoption de la résolution – La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action (GB.316/INS/5/2); recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012; convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952; recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980.

## Partie I. Introduction

1. A sa 102<sup>e</sup> session (juin 2013), la Conférence internationale du Travail a adopté une résolution assortie de conclusions concernant l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique<sup>1</sup>. Elle a invité le Conseil d'administration à tenir dûment compte de ces conclusions lors de la planification des activités futures et à demander au Directeur général de les prendre en considération dans les propositions de programme et de budget à venir et de leur donner effet, dans la mesure du possible, dans le cadre de la mise en œuvre du programme et budget pour l'exercice biennal 2014-15.

### Contexte

2. Le nouveau contexte démographique se caractérise par une baisse de la fertilité et une augmentation de l'espérance de vie au niveau mondial, résultant en un vieillissement de la population. Cette évolution touche tous les pays, qu'ils soient industrialisés ou en développement, mais dans des proportions et à des échéances diverses. On prévoit qu'en 2050 la population de plus de 65 ans aura triplé alors que la population de moins de 15 ans se sera stabilisée. Les trois quarts des personnes âgées – des femmes pour la plupart – vivront dans les pays en développement. Parallèlement à cela, on estime que, d'ici à la fin de la prochaine décennie, il y aura 420 millions d'actifs supplémentaires sur le marché du travail. La croissance de la population active devrait être particulièrement forte dans les pays en développement, la majorité des travailleurs étant occupés dans l'économie informelle, dans la plupart de ces pays. A l'inverse, la croissance de la population en âge de travailler stagnera, voire déclinera, dans beaucoup de pays développés.
3. Le nouveau contexte démographique n'est pas sans conséquences pour les marchés du travail et les systèmes de protection sociale. Il pose différents problèmes mais ouvre aussi de nouvelles perspectives.
4. A cela s'ajoute que la crise économique mondiale, les mesures d'ajustement prises pour y répondre et le ralentissement de la croissance continuent de faire sentir leurs effets sur les marchés du travail et sur les systèmes de sécurité sociale, créant de nouvelles difficultés et venant aggraver certains problèmes structurels persistants, tels que la crise de l'emploi des jeunes, le creusement des inégalités, la manque croissant de visibilité pour les entreprises, l'augmentation de la demande en matière de protection sociale et l'affaiblissement du dialogue social.
5. Comme l'a souligné le Directeur général du BIT dans le rapport qu'il a présenté à la Conférence internationale du Travail en juin 2013, l'évolution démographique est l'un des principaux vecteurs de changement dans le monde du travail. Il est essentiel que le Bureau en comprenne les ressorts et aide les pays à saisir les opportunités qu'elle peut créer. Le Directeur général a distingué cinq domaines dans lesquels les activités du Bureau devront prendre en compte les conséquences de l'évolution démographique: la création d'emplois, la protection sociale, les migrations de main-d'œuvre, les Etats fragiles ou touchés par un conflit et les limites inhérentes à la planète. Il faudra pour cela que le Bureau s'emploie activement à intensifier toutes ses activités ayant trait à la transition démographique et à son incidence sur le monde du travail et à en étendre le champ.

<sup>1</sup> BIT: *Compte rendu provisoire* n° 13, Conférence internationale du Travail, 102<sup>e</sup> session (Genève, 2013).

## Principes directeurs et composantes d'une panoplie complète de politiques

6. Il est souligné dans la résolution que des politiques intégrées de promotion de l'emploi et de protection sociale tirant parti du cercle vertueux de l'emploi, de la protection sociale et du développement sont indispensables pour relever le défi démographique. Les conclusions énoncent un certain nombre de principes directeurs et présentent une panoplie complète de politiques novatrices susceptibles de guider l'action des mandants tripartites. Cette panoplie de politiques doit tenir compte de la relation d'interdépendance qui existe entre changements démographiques, emploi, migrations de main-d'œuvre, protection sociale et développement économique.
7. Elaborées à la lumière des principes et droits fondamentaux au travail définis par l'OIT et servant l'objectif du travail décent à tous les âges de la vie, les politiques doivent être adaptées au contexte.
8. Elles doivent viser à prévenir et à combattre la discrimination fondée sur l'âge, à promouvoir l'égalité entre les sexes à tous les âges de la vie, à encourager l'intégration des travailleurs handicapés, à éliminer le travail des enfants et à assurer une bonne gestion des migrations de main-d'œuvre.
9. Les politiques doivent s'inscrire dans une vision à long terme embrassant tous les stades de la vie et favorisant la responsabilité individuelle, la responsabilité partagée des partenaires tripartites et la solidarité entre les générations et entre les groupes de population. Elles doivent répondre aux principes de bonne gouvernance, de responsabilisation et de transparence.
10. L'emploi des jeunes reste une priorité absolue pour la plupart des pays. La promotion et la mise en œuvre de l'ensemble de mesures multidimensionnelles présenté dans «l'Appel à l'action» de l'OIT face à la crise de l'emploi des jeunes adopté par la Conférence en 2012<sup>2</sup> sont indispensables si l'on veut relever les défis liés aux transitions démographiques.
11. L'accroissement du taux d'activité des groupes sous-représentés au sein de la population active revêt un caractère primordial. Cela passe par des politiques économiques et des stratégies de développement centrées sur l'emploi, à même de générer des emplois productifs et décents pour l'ensemble des groupes de population en âge de travailler. Il s'agit notamment de mettre en place des cadres macroéconomiques et réglementaires en faveur de l'emploi pour promouvoir les investissements publics et privés, un environnement propice aux entreprises durables, les politiques de développement des compétences, l'entrepreneuriat, la bonne gestion des migrations de main-d'œuvre et les politiques actives du marché du travail.
12. La qualité des emplois ainsi que les mesures destinées à aider les familles et à favoriser l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée (structures de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées, protection de la maternité, travail à temps partiel librement choisi et accepté) sont des leviers qu'il est indispensable d'actionner pour accroître le taux d'activité de la population.

<sup>2</sup> BIT: *Compte rendu provisoire* n° 20, Conférence internationale du Travail, 101<sup>e</sup> session (Genève, 2012).

13. Il est essentiel d'adopter des approches intégrées et cohérentes pour assurer une formation calibrée selon les besoins du marché du travail et offrir des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie en tenant compte des conséquences de l'évolution démographique, si l'on veut amorcer le cercle vertueux de l'emploi, de la protection sociale, de la productivité, de la croissance inclusive et du développement.
14. L'accès à la sécurité sociale est reconnu comme un droit de l'homme. Il conviendrait d'instaurer et de faire perdurer des systèmes complets, adéquats et durables de sécurité sociale. Des socles nationaux de protection sociale doivent être mis en place à titre prioritaire pour garantir à toute personne l'accès à l'éducation, à des soins de santé essentiels et à une sécurité élémentaire de revenu. Conformément à la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, des niveaux plus élevés de sécurité sociale devraient être assurés progressivement au plus grand nombre de personnes.
15. Les politiques destinées à améliorer le sort des travailleurs de l'économie informelle et à favoriser par divers moyens le passage du travail informel au travail formel sont une priorité dans le nouveau contexte démographique. Elles doivent notamment viser à étendre la couverture de sécurité sociale à ces travailleurs.
16. Les transitions démographiques augmentent la demande dans le secteur des soins. La promotion de ce secteur et sa viabilité à long terme sont essentielles pour protéger la population et lui garantir de pouvoir vivre et vieillir dans la dignité.
17. Les ressources nécessaires à une mise en œuvre efficace de la panoplie de politiques peuvent être mobilisées par divers moyens, comme le respect et la conformité des obligations en matière fiscale et de cotisations avec, par exemple, des mesures de lutte contre l'évasion fiscale.
18. Un dialogue social et une négociation collective efficaces et efficients, menés dans le respect des politiques et pratiques nationales et reposant sur la confiance et le respect mutuels, seront essentiels pour faire face aux défis liés au nouveau contexte démographique. Le dialogue social est nécessaire pour trouver des solutions durables, équitables et efficaces aux problèmes démographiques. La meilleure manière de gérer les processus de réformes consiste à faire appel au dialogue social pour concilier les besoins en matière d'emploi et de protection sociale et les exigences financières et budgétaires correspondantes.

## **Partie II. Stratégie de suivi proposée**

19. Les conclusions (paragr. 35) mettent en lumière le rôle que le Bureau peut jouer en menant l'action au niveau mondial et en servant de centre d'excellence pour ce qui a trait au changement démographique et à ses répercussions sur le monde du travail. Le présent document donne un aperçu des principaux éléments de la stratégie de suivi.
20. Un plan de travail détaillé sera élaboré pour les trois périodes biennales à venir (2014-2019) à la lumière des orientations que donnera le Conseil d'administration. Ce sera la tâche du Département des politiques de l'emploi et du Département de la protection sociale, qui travailleront en coopération avec tous les autres départements intéressés.

- 21.** Les tâches confiées au Bureau pour ce qui est de l'élaboration d'une panoplie complète de politiques sont regroupées sous trois rubriques:
- i) coopération technique, y compris le renforcement des capacités;
  - ii) développement et diffusion des connaissances, et suivi;
  - iii) partenariats et sensibilisation.
- 22.** La prochaine discussion récurrente sur l'emploi, prévue pour la session de 2014 de la Conférence, accordera elle aussi une place importante au défi démographique.

### **La coopération technique, y compris le renforcement des capacités**

- 23.** L'appui technique et les services consultatifs seront intensifiés et étendus afin de permettre aux pays d'élaborer des politiques qui tiennent compte d'une approche prenant en considération les différentes étapes de la vie et de la corrélation entre politiques de l'emploi et politiques de protection sociale. A cette fin, les efforts déployés sans relâche par le Bureau pour aider les pays à mettre en œuvre l'Appel à l'action de l'OIT concernant la crise de l'emploi des jeunes seront essentiels. Il en sera de même pour les activités de conseil et de renforcement des capacités relatives à l'établissement et à la gestion de systèmes de sécurité sociale complets, adéquats et durables, sur la base de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et de la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012. Les réponses apportées aux défis démographiques seront intégrées aux activités de coopération technique et de renforcement des capacités concernées pour soutenir les politiques en matière d'emploi et de protection sociale menées au niveau national.
- 24.** Sous réserve de la disponibilité des ressources nécessaires, le Bureau aidera les pays à concevoir à l'échelle nationale des plans d'action intégrés portant sur l'évolution démographique, en ayant recours à des approches et des outils éprouvés et actualisés<sup>3</sup>. Une attention particulière sera apportée à l'amélioration des cadres réglementaires nationaux afin d'encourager des pratiques non discriminatoires qui favorisent la diversité et la sensibilité à l'âge, à l'égalité hommes-femmes et au handicap. Ces outils s'appuient sur un dialogue social nourri, une analyse solide, des partenariats, ainsi que sur des priorités et spécificités nationales. Si l'emploi des jeunes et la protection sociale constituent des priorités dans la plupart des programmes par pays de promotion du travail décent, ce n'est souvent pas le cas des liens qui existent entre ces deux domaines et les politiques visant spécifiquement les personnes âgées. Il est donc indispensable de sensibiliser les responsables politiques à cette question.
- 25.** Le soutien à la coopération technique portera notamment sur les régimes de retraite et les systèmes de protection sanitaire et sociale, dont la pérennité doit être assurée par des politiques et des mécanismes de financement appropriés et bien conçus de sorte que les pensions soient d'un niveau adéquat et prévisible. Ce soutien devrait aider les pays à prendre des décisions difficiles et à traiter les questions de transition, lorsqu'elles se posent, dans le respect des intérêts des travailleurs et des employeurs.

<sup>3</sup> Notamment les manuels suivants du BIT: *Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi* (Genève, 2012) et *Guide pour la préparation des Plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes* (Genève, 2008).

26. Dans le cadre de la coopération technique, un soutien concernant la prise en compte des questions migratoires dans les politiques de l'emploi sera également apporté aux mandants.
27. Pour ce qui est du renforcement des capacités et de la conception d'outils, le Bureau veillera tout particulièrement à renforcer les fonctions de contrôle et d'évaluation de certaines institutions nationales, notamment les ministères du travail et les services de la statistique. Des outils existants seront utilisés pour évaluer les résultats des politiques en matière d'emploi et de protection sociale, y compris celles liées aux politiques relatives aux migrations de main-d'œuvre, et déterminer leurs effets au regard du nouveau contexte démographique. De nouveaux outils seront élaborés si nécessaire. De plus, le Centre international de formation de l'OIT, Turin (Centre de Turin) examinera la possibilité de dispenser, sur place ou à distance, des programmes d'enseignement sur le vieillissement des sociétés.
28. Pour ce qui est de l'assistance actuelle et future apportée aux pays en ce qui concerne l'analyse des marchés du travail et leurs systèmes d'information, le Bureau mettra davantage l'accent sur les données et les analyses ventilées par âge qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques mentionnées précédemment. Il veillera tout particulièrement à continuer à trouver des moyens permettant de déterminer et de prévoir les besoins de compétence, notamment des outils destinés à anticiper ces besoins et à y répondre aux niveaux national et sectoriel ainsi que des approches méthodologiques actuellement en cours d'élaboration.
29. L'intensification de l'assistance apportée aux pays dans le domaine du renforcement de leurs services de l'emploi sera déterminante pour la mise en œuvre des mesures adoptées par le Bureau. L'application effective des politiques axées sur le marché du travail dépend du bon fonctionnement des institutions du marché du travail et, en particulier, des services de l'emploi.
30. Dans le présent contexte d'évolution démographique, il est nécessaire de constamment tenir compte des questions liées à l'économie informelle. Faciliter la transition à l'économie formelle constitue l'un des «domaines de première importance» du programme et budget pour 2014-15, ce qui garantit que des ressources additionnelles seront disponibles pour intensifier les travaux et les possibilités d'assistance dans ce domaine. Il sera tenu compte des discussions normatives qui auront lieu à ce sujet lors des sessions de 2014 et de 2015 de la Conférence internationale du Travail. Le recours à des outils existants tels que le Guide de ressources sur l'économie informelle<sup>4</sup> sera déterminant pour fournir l'assistance nécessaire au niveau national.
31. Les mesures prises par le Bureau seront également destinées à sensibiliser l'opinion et à promouvoir l'application de toutes les normes pertinentes de l'OIT<sup>5</sup>. Le Bureau aidera les Membres à s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles découlant de toutes les normes de l'OIT relatives à l'évolution démographique.
32. La question de l'égalité entre hommes et femmes sera prise en compte à toutes les étapes.

<sup>4</sup> BIT: *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality* (Genève, 2013).

<sup>5</sup> On trouvera la liste des instruments de l'OIT ayant trait au changement démographique dans BIT: *L'emploi et la protection sociale face à la nouvelle donne démographique*, Rapport IV, Conférence internationale du Travail, 102<sup>e</sup> session (Genève, 2013).

## **Développement et diffusion des connaissances, et suivi**

- 33.** Des recherches axées sur les politiques seront lancées ou intensifiées afin d'étudier des enjeux émergents liés au nouveau contexte démographique et de mieux comprendre la corrélation entre politiques de l'emploi et politique de protection sociale aux niveaux micro et macroéconomique. Ces travaux pourraient comprendre:
- a) des études thématiques, y compris l'analyse des effets de la diminution et du vieillissement de la population active sur les résultats économiques, les systèmes de protection sociale, les compétences disponibles, l'incidence des migrations sur le développement démographique et les liens entre emploi et migrations;
  - b) des évaluations et des examens par pays sur les tendances démographiques et leurs conséquences sur les marchés du travail et les systèmes de sécurité sociale. Dans les pays comptant un pourcentage important de jeunes – pays qui ont fait l'objet de nombreuses études par le passé, l'accent doit être davantage mis sur les liens avec le secteur informel;
  - c) l'identification et l'analyse des politiques et bonnes pratiques qui ont porté leurs fruits dans le nouveau contexte démographique;
  - d) des analyses comparatives empiriques destinées à déterminer quelles politiques sont susceptibles de limiter les effets des changements démographiques.

Ces recherches ont pour objectif d'informer les responsables politiques et de contribuer à l'élaboration de rapports phares. Une stratégie de diffusion et de communication permettra de veiller à ce qu'un large public prenne connaissance de ces travaux.

- 34.** Au cours des douze prochains mois, le Bureau, en s'appuyant sur les études en cours et celles à venir, établira un programme de recherche sur le secteur des services aux personnes, comprenant notamment une analyse empirique des éventuelles lacunes des normes internationales du travail en vigueur. Ce programme, qui sera soumis au Conseil d'administration, portera particulièrement sur l'analyse du potentiel et des enjeux de ce secteur. Seront notamment étudiés son potentiel en matière de création d'emplois, le type d'investissement qu'il requiert, le rôle que peuvent jouer les coopératives, ainsi que les liens entre les systèmes de protection sociale existants et les conditions de travail. Les travaux de recherche tiendront compte de la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, et des mesures de suivi actuelles portant notamment sur les conditions de travail des travailleurs domestiques.
- 35.** Les activités de collecte, de contrôle et d'analyse des informations relatives au marché du travail ventilées par âge seront étendues, jusqu'à faire partie intégrante des analyses par pays et analyses mondiales réalisées par le Bureau.

## **Partenariats et sensibilisation**

- 36.** Les conclusions de 2013 soulignent le rôle de chef de file de l'OIT en ce qui concerne la promotion de politiques destinées à atténuer les effets de la nouvelle donne démographique sur le monde du travail. Le Bureau s'efforcera d'attirer l'attention des institutions multilatérales et régionales sur les enjeux de la démographie actuelle pour les travailleurs.
- 37.** Pour de nombreux pays, les priorités sont l'emploi des jeunes et la mise en place ou l'extension de systèmes de protection sociale. Dans ces deux domaines, le Bureau

s'appuiera sur les partenariats existants et en établira de nouveaux, aux niveaux national, régional et mondial, pour soutenir la mise en œuvre de l'Appel à l'action de l'OIT concernant la crise de l'emploi des jeunes (2012) et la recommandation n° 202.

38. Les conclusions offrent au Bureau et aux mandants un cadre solide, équilibré et complet pour promouvoir et renforcer les liens, dans le nouveau contexte démographique, entre les politiques de l'emploi et de la protection sociale. Le Bureau doit s'assurer qu'un degré de priorité élevé est accordé à la question démographique dans tous les pays, en particulier les pays en développement, qui connaissent à la fois une explosion du nombre de jeunes et un vieillissement rapide de la population. A cette fin, il veillera notamment à fournir des informations en la matière et à organiser des conférences tripartites ainsi que des activités de renforcement des capacités aux échelles mondiale, régionale et nationale. En partenariat avec les organisations et institutions mondiales, internationales et régionales compétentes, le Bureau défendra une approche intergénérationnelle fondée sur le cycle de vie et respectueuse de l'égalité hommes-femmes, en particulier dans le cadre du Programme de développement pour l'après-2015. De nouveaux partenariats avec le Centre de Turin seront établis.
39. Le Bureau renforcera les partenariats avec l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations mondiales, internationales et régionales pertinentes en ce qui concerne le suivi du Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement, adopté lors de la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, en avril 2002, et ses stratégies régionales d'exécution.
40. L'élaboration de politiques efficaces de migration de main-d'œuvre et leur exécution continueront de constituer une priorité pour le Bureau. A l'occasion du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement qui se tiendra dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2013, le BIT devrait contribuer de manière décisive à améliorer la gouvernance des migrations afin que les droits des travailleurs migrants soient véritablement respectés.

### **Modalités de mise en œuvre et stratégie de mobilisation de ressources**

41. Le Bureau intensifiera ses efforts pour rechercher et redéployer, dans la limite des moyens disponibles, les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de suivi, dans le cadre d'une planification et d'une programmation axées sur les résultats. Sont aussi envisagées des activités destinées à accroître la capacité de l'équipe de spécialistes du BIT de réaliser les objectifs prioritaires de la stratégie de suivi.
42. Etant donné la nature transversale des questions démographiques, qui apparaissent dans sept domaines de première importance – notamment: promotion d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour une croissance qui profite à tous, création et extension de socles de protection sociale, formalisation du secteur informel –, des ressources prévues pour les domaines de première importance pourraient être utilisées pour les activités de suivi.
43. De plus, il est nécessaire de mobiliser des ressources extrabudgétaires pour que le Bureau puisse sensibiliser les mandants de toutes les régions et répondre à leurs besoins croissants en matière d'assistance et de renforcement des capacités.



44. Les activités du Bureau concernant l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique seront contrôlées et évaluées dans le cadre des discussions récurrentes de la Conférence consacrées aux objectifs stratégiques en matière d'emploi et de protection sociale.

**Projet de décision**

45. *Sous réserve de toute orientation adoptée au cours de sa discussion, le Conseil d'administration prie le Directeur général de prendre en considération la stratégie de suivi pour la mise en œuvre des conclusions concernant l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique lors de la préparation des futures propositions de programme et de budget et de l'élaboration d'initiatives destinées à mobiliser des ressources, et de donner effet à ces conclusions, dans la mesure du possible, dans le cadre de la mise en œuvre du programme et budget pour l'exercice biennal 2014-15.*