



## QUELS OBJECTIFS POUR L'EMPLOI ET PLUS LARGEMENT POUR LE TRAVAIL ?

Jacques FREYSSINET, Joël MAURICE

### INTRODUCTION

Joël MAURICE

*La crise qui a éclaté en 2008 a déclenché une augmentation du chômage de masse, qui frappe la France, l'Italie, et atteint des sommets en Grèce et en Espagne. Et dans les pays comme l'Allemagne, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, où cette énorme vague semble avoir reflué, elle laisse un cortège de symptômes : retraits de la population active, sous-emploi, précarité, travailleurs pauvres, creusement des inégalités. Cette situation profondément dégradée de l'emploi et du travail interpelle les politiques, les interlocuteurs sociaux et l'ensemble des citoyens. Elle donne lieu à d'innombrables débats. Mais le mal est si profond qu'il passerait aujourd'hui pour utopique d'espérer une guérison et plus encore de chercher des moyens pour y parvenir.*

*La crise actuelle fait écho aux crises antérieures et notamment à la Grande Dépression des années 1930. L'explosion du chômage avait alors été plus forte encore ou en tout cas plus générale. Elle avait conduit à fortement renouveler tant les politiques économiques et sociales, notamment avec le New-Deal, que les concepts socio-économiques, notamment avec la « révolution keynésienne » et l'invention de la macro-économie, ou avec les travaux de Beveridge, initiateur de la sécurité sociale au Royaume-Uni et auteur de « Full Employment in a Free Society<sup>1</sup> ». La période allant de la fin de la deuxième guerre mondiale à 1975, dite des « trente glorieuses<sup>2</sup> », a connu un développement considérable des analyses inspirant les politiques macro-économiques et a été marquée par une forte croissance économique et un faible chômage.*

*Mais entre la grande Dépression et la crise d'aujourd'hui nombreuses sont les différences, qui interagissent. Les « trente glorieuses » sont venues buter sur la « stagflation » (stagnation économique plus inflation). La pensée néolibérale s'est propagée comme une lame de fond. Elle a inspiré la « contre-révolution conservatrice » des années 1980<sup>3</sup>. La financiarisation a scellé l'hégémonie des actionnaires.*

*La mondialisation et le développement des transports ont profondément transformé la division internationale du travail, marquée en outre par le développement spectaculaire des pays émergents. La population va s'accroître de 7 à plus de 9 milliards d'habitants à*

<sup>1</sup> Traduction française : « Du travail pour tous dans une société libre ».

<sup>2</sup> .... qui n'ont en fait duré que de 1950 à 1974.

<sup>3</sup> Avec l'arrivée au pouvoir Margareth Thatcher (1979-1990) au Royaume-Uni et de Ronald Reagan (1981-1989) aux Etats-Unis.

*l'échelle mondiale, mais elle stagne ou même diminue dans les pays européens, qui connaissent un vieillissement plus rapide qu'ailleurs.*

*Sous l'effet des technologies de l'information et des télécommunications, ainsi que de la robotique, l'organisation du travail ne cesse d'évoluer et il en va de même pour les modes de vie. Cette évolution va de pair avec une aspiration plus générale à un travail rémunéré, qui se retrouve dans la composition de la population active.*

*Enfin, la conscience des limites environnementales de la planète progresse dans l'opinion publique, si ce n'est encore tout à fait dans les politiques mises en œuvre ni dans l'acceptation d'un prix plus élevé tant des émissions polluantes que des ressources rares.*

*Face à ces défis, nombre de travaux ont été menés, au premier chef dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Des approches successives ont aussi été développées au sein de l'OCDE. En Europe, la Commission a formulé en 2010 la stratégie « Europe 2020 », actuellement en cours de révision, et la Confédération européenne des Syndicats (CES-ETUC) a contribué au débat et élaboré ses propres positions, avec l'éclairage des analyses de l'Institut Syndical Européen (ISE).*

*La présente note de Lasaire-éco est une note d'étape.*

*Il s'agit d'un essai -modeste- pour resituer l'évolution des problématiques concernant les objectifs d'emploi et plus généralement de travail, depuis les crises antérieures et jusqu'à la crise actuelle, située dans son contexte. Jacques FREYSSINET y parcourt l'histoire des concepts relatifs au droit au travail, au plein emploi, au travail décent, en soulignant que « le choix du vocabulaire n'est pas une question centrale, mais n'est jamais neutre ». Joël MAURICE y joint une « revue annotée de quelques textes de base : du travail décent selon l'OIT à la qualité de l'emploi selon l'Union Européenne ».*

*Au-delà de cette revue des concepts, Lasaire-éco se propose de poursuivre ses travaux et d'élaborer d'autres notes, d'abord pour rappeler les situations concrètes du travail et de l'emploi en France et dans d'autres pays au regard des objectifs souhaitables, puis pour tenter de contribuer aux débats sur les possibilités de combler progressivement mais durablement ces écarts.*

# 1. DROIT AU TRAVAIL, PLEIN EMPLOI, TRAVAIL DÉCENT... QUELQUES ÉLÉMENTS SUR L'HISTOIRE DES CONCEPTS

Jacques FREYSSINET<sup>4</sup>

Le concept de plein emploi, qui sert encore aujourd'hui souvent de référence pour définir l'objectif des politiques économiques et sociales, n'est apparu qu'à l'occasion de la grande crise des années 1930<sup>5</sup>. Auparavant, les débats portaient sur le droit au travail ; fallait-il abandonner la seconde notion au profit de la première ? À son tour, la notion de plein emploi a été mise en cause, par exemple au nom de l'objectif du travail décent. Quelle est la signification des choix de vocabulaire ?

## 1.1. LE DROIT AU TRAVAIL

Longtemps, la revendication du mouvement ouvrier a porté sur le droit au travail. Tel fut, par exemple, le cas en France, à l'occasion de la révolution de 1848. Les syndicats mobilisaient alors un vocabulaire qui avait été introduit par les révolutionnaires de 1789. Ainsi, la constitution de 1793 indiquait : « *La société doit la subsistance aux citoyens malheureux (...) en leur procurant du travail* ».

Deux précisions sont nécessaires :

- Le « travail » est pris au sens de travail rémunéré. Ce n'est qu'au XX<sup>e</sup> siècle que le terme « emploi » s'imposera pour désigner le travail rémunéré<sup>6</sup>.
- Le droit au travail n'est alors revendiqué que pour les hommes. Très majoritairement, le mouvement ouvrier reste longtemps hostile au travail des femmes au nom de l'harmonie de la famille et du danger qu'engendrerait la concurrence d'une main-d'œuvre féminine à bas salaires. Le salaire du travailleur doit lui permettre d'entretenir sa famille ; c'est le *living wage* (« salaire pour vivre ») auquel est attaché le syndicalisme anglo-saxon et qui constitue à ses yeux le complément nécessaire du droit au travail.

## 1.2. L'ÉMERGENCE DU CONCEPT DE PLEIN EMPLOI

Deux auteurs ayant des orientations différentes et réfléchissant dans des contextes différents introduisent deux définitions du plein emploi. Cette ambiguïté facilite l'adoption généralisée de l'objectif de plein emploi au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

### 1.2.1. Le plein emploi de Keynes

John Maynard Keynes tire en 1936 les premiers enseignements de la crise des années 1930<sup>7</sup> ; il veut rendre compte de la persistance d'un chômage massif dans les économies de marché. Pour les économistes libéraux, le libre fonctionnement du marché du travail

---

<sup>4</sup> Ce texte a bénéficié de nombreuses observations et suggestions de Joël Maurice.

<sup>5</sup> Crise qui a éclaté le 24 octobre 1929 par un krach boursier aux Etats-Unis et qui s'est transformée en crise économique profonde (« la Grande Dépression ») gagnant l'ensemble des pays à économie de marché.

<sup>6</sup> D'où la formulation du Préambule de la Constitution de 1946 : « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ».

<sup>7</sup> *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1<sup>ère</sup> édition anglaise : *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936).

détermine un taux de salaire qui égalise l'offre et la demande de travail donc élimine le chômage, à l'exception du chômage volontaire. Ce dernier est le fait des travailleurs qui refusent de travailler au taux de salaire fixé par le marché. Keynes entend au contraire prouver l'existence d'un chômage involontaire, celui qui frappe des travailleurs disposés à travailler pour le taux de salaire courant. Dans ce cas, le niveau d'emploi peut augmenter sans provoquer une hausse des salaires nominaux, ce qui laisse une marge d'action à une politique de relance de la demande. Il en résulte la définition du plein emploi : « *le plein emploi est atteint lorsque l'emploi global cesse de réagir élastiquement aux accroissements de la demande effective* ». Autrement dit, le plein emploi est atteint lorsque toute nouvelle augmentation du niveau de la demande, donc de l'emploi, provoquerait une hausse des salaires nominaux. L'idée qu'une augmentation des salaires réels pourrait provoquer une augmentation du niveau de l'emploi est étrangère à son raisonnement.

Selon l'un de ses disciples, Richard Kahn, Keynes a estimé entre 5 et 6,5 % selon les périodes le taux de chômage minimum compatible avec la stabilité des salaires nominaux pour le Royaume-Uni<sup>8</sup>. C'est ce taux qui, pour lui, correspondait à une situation de plein emploi.

### 1.2.2. Le plein emploi de Beveridge

William Beveridge réfléchit, pendant la Seconde Guerre mondiale, au nouveau mode d'organisation économique et sociale qu'il faudrait mettre en place lorsque la paix serait revenue pour éviter le retour des crises tout en maintenant le libéralisme politique face au modèle communiste<sup>9</sup>. L'une des composantes de ce nouveau modèle repose sur la réalisation du plein emploi dont il propose une définition fort différente de celle de Keynes puisqu'elle suppose satisfaites deux conditions :

- Il y a toujours plus d'emplois vacants que de personnes en chômage.
- « Les emplois sont offerts dans des conditions de salaire acceptables ; ils sont tels et situés à de tels endroits que le chômeur puisse normalement les prendre ».

Seul subsiste alors un chômage frictionnel<sup>10</sup>. Il résulte des délais de mobilité qui accompagnent nécessairement les mouvements de main-d'œuvre engendrés par les modifications des structures d'emploi. Pour Beveridge, une politique active du marché du travail (information, conseil, aide au placement...) doit permettre de réduire ce taux à 3 %. Ce taux était jugé irréaliste par Keynes selon le témoignage de Kahn (article cité).

La différence entre les deux auteurs ne tient pas seulement dans l'estimation du taux de chômage minimal. La première condition de Beveridge correspond à une situation du marché du travail favorable aux salariés « et soulève le problème de la fixation des salaires »<sup>11</sup>. La seconde condition introduit l'idée d'emplois acceptables, c'est-à-dire d'exigences minimales sur la qualité des emplois.

---

<sup>8</sup> Richard Kahn, « Unemployment as seen by the Keynesians », p.19-34 in G.D.N. Worswick (Ed.), *The concept and measurement of involuntary unemployment*, 1976.

<sup>9</sup> *Du travail pour tous dans une société libre* (1<sup>ère</sup> édition anglaise : *Full Employment in a Free Society*, 1944).

<sup>10</sup> Dont le caractère inéliminable est reconnu par tous les économistes.

<sup>11</sup> Citation p.20 dans l'édition française. Beveridge juge nécessaire l'existence d'un mode de régulation centrale de la fixation des salaires sans être précis sur les modalités : « La discussion des salaires comporte des responsabilités : elle doit être guidée par la préoccupation non pas d'arracher au profit d'un groupe des avantages éphémères, mais d'être conforme au bien permanent de la communauté » (p.22). Ou encore : « Les organisations centrales du travail (...) devraient chercher à unifier la politique des salaires ; on pourrait ainsi faire examiner les demandes des syndicats particuliers à la lumière de la situation économique dans son ensemble (p.215).

### 1.3. L'OBJECTIF DE PLEIN EMPLOI DANS LA PÉRIODE DE CROISSANCE FORTE

Au terme de la Seconde Guerre mondiale, tous les pays se rallient officiellement à l'objectif de plein emploi<sup>12</sup>. La croissance rapide entraîne alors fréquemment des pénuries de main-d'œuvre (professionnelles, sectorielles ou locales). Ce contexte est favorable aux revendications salariales dans une période historique où les syndicats sont puissants dans les pays occidentaux. L'intensité de la demande solvable permet aux entreprises de répercuter les augmentations de salaire sur les prix des produits avec déclenchement de spirales inflationnistes. Face à cette « boucle inflationniste » des salaires et des prix deux types de politiques sont mises en œuvre.

#### 1.3.1. Politiques de « stop and go » et chômage d'équilibre

Dans les économies occidentales, on assiste à la généralisation de politiques dites de *stop and go* : la lutte contre l'inflation implique des politiques de freinage de l'activité économique (*stop*) qui sont génératrices de chômage conjoncturel ; elles sont suivies de politiques de relance (*go*) pour réduire le chômage. Les gouvernements ne parviennent pas à mettre au point le *fine tuning* (réglage précis) qui permettrait de régulariser ces parcours accidentés.

Du point de vue de la théorie économique, la découverte en 1958 de la « courbe de Phillips » fournit une base empirique à la justification d'un taux de chômage cible. Statistiquement, on observe en longue période dans les différents pays l'existence d'un lien négatif entre le taux de chômage et le taux de croissance des prix (ou des salaires). Une longue controverse a conduit à considérer que le taux de chômage joue non sur le taux de croissance annuel des prix ou des salaires, mais sur la variation de ce taux de croissance entre deux années consécutives. Cette relation est utilisée pour déterminer le taux de chômage qui est nécessaire pour empêcher l'accélération de l'inflation : le NAIRU ou NAWRU<sup>13</sup>.

Une telle orientation revient donc, non plus dans un contexte de crise mais de croissance forte et durable, à ne viser le plein emploi que selon une conception qui se situe dans la filiation de Keynes : le déclenchement d'une hausse des salaires nominaux (ou de leur accélération) marque la limite du recul possible du taux de chômage<sup>14</sup>.

#### 1.3.2. Politiques des revenus et compromis « néo-corporatiste »

Au cours de la même période de croissance forte de l'après-guerre, une seconde réponse au risque d'un enchaînement plein emploi – inflation a été apportée dans le cadre des compromis dits « néo-corporatistes » caractéristiques des pays scandinaves<sup>15</sup>. La traduction littérale du qualificatif anglais de *neocorporatism* prend en français une signification ambiguë qui n'est que partiellement évitée par l'appellation alternative de « corporatisme démocratique ». On désigne par ces termes des systèmes sociaux où des organisations

---

<sup>12</sup> La « déclaration de Philadelphie concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail » (mai 1944) inclut, entre autres, l'« obligation solennelle » de réaliser « la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie ». Voir Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie*, Seuil, 2010 ainsi que l'annexe de cette note.

<sup>13</sup> *Non accelerating inflation (wage) rate of unemployment* : taux de chômage non accélérateur de l'inflation (des salaires).

<sup>14</sup> Ici apparaît une autre difficulté : celle d'une estimation statistiquement fiable de ce taux de chômage limite. Voir par exemple : Edmond Malinvaud, « Commentaire », dans *Plein emploi*, rapport de Jean Pisani-Ferry, Conseil d'Analyse économique, 2000.

<sup>15</sup> On rencontre une logique voisine, mais mise en œuvre selon des modalités différentes, dans les pays germaniques (Allemagne occidentale et Autriche).

patronales et syndicales puissantes et centralisées passent avec les gouvernements des accords globaux de moyen terme qu'elles ont la capacité de faire accepter et respecter par leurs membres. Pour assurer, dans une économie ouverte aux échanges internationaux, le maintien d'un plein emploi non inflationniste, les syndicats acceptent de limiter les hausses de salaires nominaux à un niveau qui, compte tenu des gains de productivité, assure la compétitivité du secteur qui est exposé à la concurrence internationale. Ce compromis central est complété par une politique active du marché du travail (plein emploi dans la mobilité) et une politique des revenus égalitariste ; elles sont les fondements de l'acceptation par les salariés d'une autolimitation de leurs revendications.

D'une certaine façon, nous sommes proches de la conception du plein emploi proposée par Beveridge et de ses recommandations en matière de fixation des salaires<sup>16</sup>, mais elle est mise en œuvre par des institutions bien différentes de celles du Royaume-Uni qui constituaient la référence de Beveridge. Peu de pays présentent des configurations d'acteurs qui garantissent l'acceptation et le respect de ce type de compromis<sup>17</sup>. Là où ils ont été possibles, ils ont longtemps démontré leur efficacité.

Sommairement, on peut dire que le consensus sur l'objectif de plein emploi repose, au cours de cette période de croissance forte, sur l'ambiguïté de sa définition. La majorité des gouvernements se réfèrent à un plein emploi qui implique un taux de chômage nécessaire (le NAIRU), donc à une problématique keynésienne. Les syndicats restent attachés à une conception beveridgienne du plein emploi qui peut être identifiée à la revendication du droit au travail dont est porteur le mouvement ouvrier depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.

#### **1.4. DES MISES EN CAUSE DE LA PERTINENCE DE LA NOTION DE PLEIN EMPLOI**

Après l'interruption, au cours de la décennie 1970, de la phase de forte croissance et de faible chômage, diverses objections ont été élevées, avec une force croissante, quant à la pertinence d'utiliser la notion de plein emploi comme un objectif global de politique économique et sociale. Les critiques principales ont porté sur le tracé de la frontière de l'emploi, sur la prise en compte des caractéristiques qualitatives de l'emploi et sur la réduction de l'analyse du travail à la seule sphère de l'emploi. Ces trois approches se chevauchent partiellement.

##### **1.4.1. Les frontières de l'emploi**

La Conférence internationale des statisticiens du travail, réunie sous l'égide de l'OIT, a adopté en 1954 des définitions conventionnelles (reprises, par exemple, par Eurostat et par l'INSEE) pour partager la population d'âge actif entre l'emploi, le chômage et l'inactivité. De telles conventions sont inévitables, mais il est important mettre en évidence les choix qui y ont présidé :

- une option est faite en faveur d'une définition large de l'emploi : exercer un travail rémunéré quel qu'en soit le volume (en pratique, au moins une heure de travail dans la semaine de référence de l'enquête) ;

---

<sup>16</sup> Voir *infra* note 8.

<sup>17</sup> Pendant la période gaulliste, les propositions de « politique des revenus », avancées notamment par Pierre Massé, Commissaire au Plan et Jacques Delors, chef du service des Affaires sociales du Plan, s'inspiraient de l'exemple scandinave, mais il n'existait pas les acteurs ayant la volonté et/ou la capacité de les mettre en œuvre.

- à l'opposé, la définition du chômage est restrictive : être sans emploi, être à la recherche active d'un emploi, être immédiatement disponible pour occuper cet emploi (en pratique dans les 15 jours) ;
- l'inactivité se définit de manière résiduelle.

Il est supposé que ces trois catégories définissent une partition c'est-à-dire que toute personne appartient à l'une et à une seule d'entre elles. L'évolution des structures et statuts d'emploi a depuis lors révélé le développement de situations bien plus diversifiées et complexes. Deux phénomènes principaux ont été mis en évidence<sup>18</sup> :

- le sous-emploi concerne des personnes statistiquement classées dans l'emploi, mais avec une durée du travail inférieure à leur demande (chômage partiel, temps partiel contraint...) ;
- le « halo autour du chômage » réunit des personnes statistiquement classées dans l'inactivité alors qu'elles souhaitent occuper un emploi, mais qu'elles ne satisfont pas aux deux critères du chômage (recherche active, disponibilité immédiate)<sup>19</sup>.

Le « plein emploi », c'est-à-dire un taux de chômage inférieur à un certain seuil, peut donc statistiquement être atteint ou approché en laissant subsister des effectifs importants dans l'une ou l'autre de ces deux catégories<sup>20</sup>. Même en acceptant une approche purement quantitative de l'emploi, il n'est pas possible de se limiter à un simple objectif de plein emploi sans se référer d'une part, à une durée de travail désirée ou à une durée minimum du travail nécessaire pour la couverture des besoins essentiels, d'autre part, à la situation globale de l'emploi ou aux déficiences de diverses institutions (transports, garde d'enfants...) qui peuvent conduire des personnes à se retirer du marché du travail contre leur gré.

#### 1.4.2. Les qualités de l'emploi<sup>21</sup>

En dehors ou en plus de la durée du travail qui vient d'être évoquée, un emploi présentent diverses autres caractéristiques (salaire, conditions de travail et pénibilité, précarité...) qui obligent à compléter l'objectif quantitatif de plein emploi par des objectifs portant sur les qualités de l'emploi.

La Conférence internationale des statisticiens du travail, déjà citée, a proposé en 1998 de développer des travaux pour mesurer l'« emploi inadéquat » en se bornant, au départ, à en donner quelques exemples : utilisation inadéquate des qualifications professionnelles, revenu insuffisant, nombre d'heures de travail excessif, emploi précaire...

Le Bureau international du travail, de son côté, met en avant la notion très large de « travail décent » : « le but fondamental de l'OIT aujourd'hui est que chaque femme, chaque homme puisse accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité,

<sup>18</sup> Dans le cas de la France, voir par exemple, Jean-Baptiste de Foucauld, Marie Reynaud, Michel Cézard, *Emploi, chômage et précarité*, Rapport du CNIS n° 108, septembre 2008.

<sup>19</sup> En France, sur l'ensemble de l'année 2013, 1,7 million de personnes sont en situation de sous-emploi (classées dans l'emploi) et 1,3 million de personnes sont dans le halo autour du chômage (classées dans l'inactivité), soit au total 3 millions, alors que l'on compte 2,8 millions de chômeurs au sens du BIT (« Une photographie du marché du travail en 2013 », *INSEE Première*, n° 1516, septembre 2014).

<sup>20</sup> Par exemple, l'amélioration récente du taux de chômage doit beaucoup en Allemagne au développement des *minijobs* (emplois à temps très partiel et faible couverture par la protection sociale) et au Royaume-Uni à celle des *zero hour contracts* (salariés tenus de répondre à tout l'appel de l'employeur sans garantie de durée minimum du travail). Aux Etats-Unis, la baisse récente du taux de chômage s'est accompagnée d'un volume important de retraits dans la population inactive (phénomène dit des « chômeurs découragés »).

<sup>21</sup> Voir la deuxième partie de la Note.

de sécurité et de dignité ». Il préconise la mise en place d'un agenda pour le travail décent adapté à chaque pays.

L'Union européenne, dans sa Stratégie de Lisbonne (mars 2000), a introduit l'objectif « d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi ». La « qualité de l'emploi » est retenue comme l'un des objectifs prioritaires au sommet de Nice (décembre 2000). La définition des indicateurs correspondants a fait l'objet de conflits à caractère plus politique que statistique. Chaque pays essaye de promouvoir les indicateurs qui le placent en bonne position et d'écarter ceux qui lui sont défavorables<sup>22</sup>. Avec le basculement du rapport des forces politiques en Europe, cette question a perdu toute priorité, mais d'intéressants travaux de mesure ont été poursuivis, en particulier par la Fondation de Dublin<sup>23</sup>.

La Commission Barroso a proposé et le Conseil européen approuvé en juin 2010 la stratégie « Europe 2020, une croissance intelligente, durable et inclusive ». En vue de réviser cette stratégie à mi-parcours, la Commission Juncker a lancé une consultation. En réponse, le Comité exécutif des 10-11 mars 2015 de la CES (Confédération européenne des syndicats) a défini sa position sous le titre : « Vers une stratégie européenne pour la qualité de l'emploi ». Il y affirme que « la création d'emplois de qualité doit être la priorité numéro 1 », ce qui est loin d'être le cas dans le cadre du Semestre européen et de l'« Examen annuel de croissance ».

### **1.4.3. Emploi ou travail**

La question du plein emploi ne se pose qu'en référence aux personnes qui sont à la recherche d'une activité rémunérée. Elle laisse de côté la vaste sphère du travail non rémunéré qu'il s'agisse du travail dit « domestique » (production d'autoconsommation et prestations de services au sein des ménages) ou du travail bénévole qui a longtemps été le socle des activités associatives, syndicales ou caritatives. Il ne s'agit pas d'un phénomène négligeable. À titre d'exemple, l'enquête *Emploi du temps 2010*<sup>24</sup> permet d'estimer que le nombre d'heures de travail domestique effectuées en 2010 se situe entre 42 et 77 milliards d'heures (selon le périmètre plus ou moins large retenu) contre 38 milliards pour le travail rémunéré.

Le volume de l'emploi est directement sensible aux déplacements de frontière entre la sphère du travail rémunéré et celle du travail non rémunéré. La forte croissance de l'emploi des femmes au cours du dernier demi-siècle est à la fois la conséquence d'une croissance de l'offre de travail (transformation des modèles culturels) et de la demande de travail (développement des emplois tertiaires), mais elle résulte aussi de phénomènes de déplacement de frontières. L'accès à l'emploi de femmes jusqu'alors « au foyer » est la source de création d'autres emplois qu'il s'agisse, par exemple, de la garde d'enfants, de la production d'équipements ménagers ou de plats cuisinés. De la même façon, on observe dans la période contemporaine un important mouvement de « professionnalisation » d'activités traditionnellement bénévoles.

Se limiter à la question du plein emploi, c'est donc ignorer les transformations économiques, sociales et culturelles qui déplacent la frontière entre travail rémunéré et travail non rémunéré. Remarquons que certaines mesures, présentées comme relevant de la politique

---

<sup>22</sup> Voir par exemple : Centre d'études de l'emploi, *La qualité de l'emploi*, La Découverte, Col. « Repères », 2006 et Mathilde Guergoat-Larivière, Olivier Marchand, « Définition et mesure de la qualité de l'emploi : une illustration au prisme des comparaisons européennes », *Economie et statistique*, n° 454, mars 2013.

<sup>23</sup> *Eurofound*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

<sup>24</sup> Delphine Roy, « Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010 », *INSEE Première*, n° 1423, novembre 2012.



familiale, ont eu pour objectif masqué de favoriser le retrait du marché du travail des jeunes mères pour qu'elles puissent se consacrer pleinement au travail domestique<sup>25</sup>.

La Conférence internationale des statisticiens du travail s'est saisie récemment de la question<sup>26</sup>. Elle propose que la mesure de l'emploi soit intégrée dans une mesure plus globale de toutes les formes de travail qui inclue le travail domestique et le travail bénévole.

Comme nous venons de le voir dans le cas de la France, il ne s'agit pas seulement de tenir compte du cas particulier des pays en développement. Le travail regroupe toutes les activités humaines productrices de biens et services ayant une valeur d'usage, pas nécessairement une valeur d'échange. Dès lors, la notion de travail décent a un champ d'application plus large que celle d'emploi de qualité.

### **1.5. UNE INTERROGATION FINALE**

Si l'on prend en compte les incertitudes et les ambiguïtés de la notion de plein emploi, un choix s'impose en matière de vocabulaire.

- Il est possible de conserver l'objectif de plein emploi en le « requalifiant » de manière plus large. On y intégrera de nouvelles dimensions par exemple, l'accroissement du taux d'emploi, l'amélioration qualitative de l'emploi, le développement et la reconnaissance des qualifications, les droits des travailleurs... De même, il est possible de réaffirmer le droit au travail en précisant des exigences sur le contenu et la qualité du travail ou sur le statut des travailleurs.
- L'autre option est d'abandonner un vocabulaire qui traduisait le contexte spécifique de périodes historiques aujourd'hui dépassées et de rechercher une formulation qui corresponde mieux aux enjeux contemporains, par exemple « un travail décent pour toutes et pour tous ». Il est évident que le même effort devra alors être entrepris pour préciser les exigences associées à la notion souvent « attrape tout » de travail décent.

Le choix du vocabulaire n'est pas une question centrale, mais il n'est jamais neutre.

\*\*\*\*\*

---

<sup>25</sup>Allocation parentale d'éducation (APE) et Complément de libre choix d'activité (CLCA).

<sup>26</sup> International Labour Organization, Department of statistics, *Statistics of work and of the labour force*, Geneva, 2013

## 2. UNE REVUE ANNOTÉE DE QUELQUES TEXTES DE BASE :DU « TRAVAIL DÉCENT » SELON L'OIT À « LA QUALITÉ DE L'EMPLOI » SELON L'UNION EUROPÉENNE

Joël MAURICE<sup>27</sup>

Deux notions se font écho : « le travail décent » selon l'Organisation internationale du Travail (OIT) ; « la qualité de l'emploi » selon la stratégie de l'Union européenne<sup>28</sup>.

### 2.1. LE TRAVAIL DÉCENT, SELON L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT)

Sous l'impulsion de Juan SOMAVIA, Directeur général du Bureau international du Travail<sup>29</sup> de 1999 à 2012, l'OIT a adopté le **travail décent** comme objectif stratégique, structurant ses travaux et son action, tant à l'échelle internationale que de façon appropriée à chacun de ses 185 Etats membres.

Cette stratégie globale et intégrée s'inscrit dans le prolongement des grandes étapes qui ont marqué l'histoire de l'OIT et notamment celles qui sont rappelées ci-après : Constitution de 1919, amendée au lendemain de la Déclaration de Philadelphie (10 mai 1944) ; Déclaration « sur la justice sociale pour une mondialisation équitable » (10 juin 2008) ; Déclaration « pour surmonter la crise, un Pacte mondial pour l'emploi » (19 juin 2009). C'est dans ce cadre que prend place « L'agenda pour le travail décent » (développé à partir de 2000), précisé par des « Indicateurs relatifs au travail décents » (mai 2012).

#### 2.1.1. OIT : Constitution

L'Organisation internationale du Travail (OIT), fondée en 1919 à l'issue de la Première Guerre mondiale, redynamisée par la Déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944 alors que l'on entrevoyait la fin de la Deuxième Guerre mondiale, repose sur une **Constitution**<sup>30</sup> dont les motivations sont affirmées dans le **Préambule** ainsi rédigé (c'est nous qui soulignons) :

- « *Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ;*
- *attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou*

<sup>27</sup> Ce texte a bénéficié de nombreuses observations et suggestions de Jacques FREYSSINET.

<sup>28</sup> Dans ce qui suit, en vue de distinguer les textes cités et les annotations, *les citations sont en italique et en bleu*, mes annotations en caractères habituels et en noir.

<sup>29</sup> Le Bureau international du Travail (BIT) est le secrétariat permanent de l'Organisation internationale du Travail.

<sup>30</sup> La Constitution initiale du 19 juin 1919 a été modifiée le 26 septembre 1946, notamment pour faire de l'OIT une institution spécialisée de l'ONU et pour annexer la Déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944 (présentée *in extenso* ci-après). D'autres amendements qui ne sont pas détaillés ici ont ensuite été introduits le 20 avril 1948, le 20 mai 1954, le 22 mai 1963 et le 1<sup>er</sup> novembre 1974.

*professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe «à travail égal, salaire égal», l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues ;*

- *attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays ;*
- *les Hautes Parties Contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, et en vue d'atteindre les buts énoncés dans ce préambule, approuvent la présente Constitution de l'Organisation internationale du Travail ».*

L'OIT est tripartite<sup>31</sup>. Elle réunit trois « constituants » : les représentants des gouvernements, les représentants des employeurs, les représentants des travailleurs.

Affirmant dès l'origine l'exigence de justice sociale comme indispensable à une paix universelle durable, cette constitution reflète aussi le souci d'éviter une concurrence sur le coût du travail entre pays industrialisés, qui étaient alors les seuls concernés.

### **2.1.2. OIT : Déclaration de Philadelphie**

En Annexe de cette Constitution est jointe **La Déclaration de Philadelphie** du 10 mai 1944 précitée, dont le texte intégral est reproduit ci-dessous (c'est nous qui soulignons) :

*« La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie à Philadelphie en sa vingt-sixième session, adopte, ce dixième jour de mai 1944, la présente Déclaration des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que des principes dont devrait s'inspirer la politique de ses Membres.*

**I.** *La Conférence affirme à nouveau les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation, à savoir notamment:*

- a) le travail n'est pas une marchandise ;*
- b) la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu ;*
- c) la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous ;*
- d) la lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation, et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun.*

---

<sup>31</sup> Constitution de l'OIT, Article 3.1 : « La Conférence générale des représentants des Membres tiendra des sessions chaque fois que besoin sera et au moins une fois par an. Elle sera composée de quatre représentants de chacun des Membres, dont deux seront les délégués du gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membre ».

**II.** Convaincue que l'expérience a pleinement démontré le bien-fondé de la déclaration contenue dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et d'après laquelle une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale, la conférence affirme que :

- a) tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales ;
- b) la réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale ;
- c) tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental ;
- d) 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 ;
- e) en s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'Organisation internationale du Travail, après avoir tenu compte de tous les facteurs économiques et financiers pertinents, a qualité pour inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées.

**III.** La Conférence reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, des programmes propres à réaliser :

- a) la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie ;
- b) l'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun ;
- c) pour atteindre ce but, la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main-d'œuvre et de colons ;
- d) la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection ;
- e) la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique ;

- f) l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin de telle protection, ainsi que des soins médicaux complets ;
- g) une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations ;
- h) la protection de l'enfance et de la maternité ;
- i) un niveau adéquat d'alimentation, de logement, et de moyens de récréation et de culture ;
- j) la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel.

IV. Convaincue qu'une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde, nécessaire à l'accomplissement des objectifs énumérés dans la présente Déclaration, peut être assurée par une action efficace sur le plan international et national, et notamment par des mesures tendant à promouvoir l'expansion de la production et de la consommation, à éviter des fluctuations économiques graves, à réaliser l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées, et à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant, la Conférence promet l'entière collaboration de l'Organisation internationale du Travail avec tous organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans cette grande tâche, ainsi que dans l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples.

V. La Conférence affirme que les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde, et que si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé ».

Comme le souligne avec force Alain SUPIOT<sup>32</sup>, dès le 10 mai 1944 la Convention Philadelphie donne de la justice sociale une définition précise (« tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales ») qui, précédant en cela la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (10 décembre 1948), prend pour fondement la dignité humaine. Et elle érige cet objectif fondamental en une sorte d'impératif catégorique de la politique économique et sociale. On ne peut que saluer le souffle qui anime cette Déclaration et notamment ses articles Ia,b,c et III a,b,d.

Il est clair que cette Convention était aussi marquée par le contexte mondial de l'époque : face au modèle alternatif du monde soviétique (l'URSS n'a intégré l'OIT qu'en 1954), elle cherchait à offrir aux travailleurs du « monde libre » -et à ceux des pays qui étaient alors encore dépendants- des perspectives positives, à la manière de William BEVERIDGE, écrivant au même moment « Du travail pour tous dans une société libre<sup>33</sup> ».

<sup>32</sup> SUPIOT A. (2010) « L'esprit de Philadelphie : la justice sociale face au marché total », Seuil.

<sup>33</sup> BEVERIDGE W. (1944), titre original « *Full Employment in a Free Society* ».

### **2.1.3.OIT : Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable »**

Dans le contexte fort différent résultant de la contre-révolution libérale et de l'effondrement du bloc soviétique, et marqué par la mondialisation et l'essor des pays émergents, l'OIT a recadré sa stratégie lors de la Conférence internationale du Travail du 10 juin 2008, qui a adopté la « **Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable** », et notamment son chapitre I « Portée et principes », dont nous extrayons les passages suivants (c'est nous qui soulignons) :

*« La Conférence reconnaît et déclare que :*

*A. Dans un contexte marqué par l'accélération des changements, les engagements et les efforts des Membres et de l'Organisation visant à mettre en œuvre le mandat constitutionnel de l'OIT, notamment par l'intermédiaire des normes internationales du travail, et à placer le plein emploi productif et le travail décent au cœur des politiques économiques et sociales devraient se fonder sur les quatre objectifs stratégiques de l'OIT, d'égale importance, autour desquels s'articule l'Agenda du travail décent et qui peuvent se décliner comme suit:*

*i) promouvoir l'emploi en créant un environnement institutionnel et économique durable de telle sorte que :*

- les individus puissent acquérir et actualiser les capacités et les compétences nécessaires leur permettant de travailler de manière productive pour leur épanouissement personnel et le bien-être collectif ;*
- l'ensemble des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, soient durables, afin de favoriser la croissance et de créer davantage de possibilités et de perspectives d'emploi et de revenu pour tous ;*
- les sociétés puissent réaliser leurs objectifs de développement économique et de progrès social, et atteindre un bon niveau de vie.*

*ii) prendre et renforcer des mesures de protection sociale – sécurité sociale et protection des travailleurs – durables et adaptées aux circonstances nationales, en particulier :*

- l'extension de la sécurité sociale à tous, y compris les mesures visant à assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, et l'adaptation de son champ d'application ainsi que de sa portée afin de répondre aux incertitudes et besoins nouveaux engendrés par la rapidité des changements techniques, sociétaux, démographiques et économiques ;*
- des conditions de travail qui préservent la santé et la sécurité des travailleurs ;*
- la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection.*

*iii) promouvoir le dialogue social et le tripartisme en tant que méthodes les plus aptes à :*

- adapter la mise en œuvre des objectifs stratégiques aux besoins et circonstances de chaque pays ;*
- traduire le développement économique en progrès social et le progrès social en développement économique ;*

- *faciliter la formation d'un consensus sur les politiques nationales et internationales pertinentes ayant une incidence sur les stratégies et programmes d'emploi et de travail décent ;*
  - *rendre effectives la législation et les institutions du travail, en ce qui concerne notamment la reconnaissance de la relation de travail, la promotion de bonnes relations professionnelles et la mise en place de systèmes d'inspection du travail efficaces.*
- iv) respecter, promouvoir et mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail, qui revêtent une importance particulière en tant que droits et conditions nécessaires à la pleine réalisation des objectifs stratégiques, en notant :*
- *que la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective sont particulièrement importantes pour permettre la réalisation de ces quatre objectifs stratégiques ;*
  - *que la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime, et que les normes du travail ne sauraient servir à des fins commerciales protectionnistes.*

**B.** *Ces quatre objectifs stratégiques sont indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement. Toute défaillance dans la promotion de l'un d'eux porterait préjudice à la réalisation des autres. Pour avoir un impact optimal, les efforts visant à les promouvoir devraient s'inscrire dans une stratégie globale et intégrée de l'OIT en faveur du travail décent. L'égalité entre hommes et femmes et la non-discrimination doivent être considérées comme des questions transversales aux objectifs stratégiques mentionnés précédemment. »*

#### **2.1.4 OIT : Déclaration « Pour surmonter la crise, un Pacte mondial pour l'emploi »**

A peine la « Déclaration sur la Justice sociale pour une mondialisation équitable » était-elle formulée que la faillite de la Banque Lehman-Brothers, le 15 septembre 2008, servait de détonateur à la crise financière qui couvrait aux Etats-Unis et allait se propager à l'ensemble des pays les plus développés, puis se muer en crise économique et entraîner une énorme vague de chômage. C'est dans ce contexte que, le 19 juin 2009, la Conférence internationale du Travail a adopté la Déclaration « **Pour surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi** » (c'est nous qui soulignons ci-après).

Ce Pacte part d'un diagnostic : *« La crise économique mondiale et ses conséquences signifient que le monde est confronté à la perspective d'une augmentation prolongée du chômage et d'une aggravation de la pauvreté et des inégalités. Habituellement, le redressement de l'emploi n'intervient que plusieurs années après la reprise économique... Des entreprises et des emplois sont en train de disparaître ».*

Il préconise une riposte : *« Des options de politiques mondiales coordonnées sont nécessaires pour renforcer les efforts nationaux et internationaux axés sur les emplois, les entreprises durables, la qualité des services publics et la protection des personnes, tout en préservant leurs droits et en les aidant à se faire entendre et à participer. Notre riposte devrait contribuer à une mondialisation équitable, à une économie plus respectueuse de l'environnement et à un développement qui crée davantage d'emplois et d'entreprises durables, respecte les droits des travailleurs, favorise l'égalité entre hommes et femmes, protège les personnes vulnérables, aide les pays à fournir des services publics de qualité... »*

L'Agenda du travail décent de l'Organisation internationale du Travail constitue le cadre de cette riposte ».

Au titre du travail décent et plus précisément de ses quatre objectifs stratégiques précités, le Pacte dresse une liste d'options de politiques à mettre en œuvre :

- « Accélérer la création d'emploi, le redressement de l'emploi et assurer la viabilité des entreprises

*Pour limiter le risque du chômage de longue durée et le développement du secteur informel, deux tendances difficiles à inverser, nous devons favoriser la création d'emplois et aider les personnes à retrouver du travail. Pour y parvenir, nous sommes convenus de mettre le plein emploi productif et le travail décent au centre des ripostes à la crise. Celles-ci peuvent notamment consister à:*

1) stimuler la demande effective et contribuer au maintien des niveaux des salaires, notamment au moyen de plans de relance macroéconomique ;

2) aider les demandeurs d'emploi:

- i) en mettant en œuvre des politiques actives du marché du travail efficaces et bien ciblées ;*
- ii) en améliorant les compétences et en augmentant les ressources allouées aux services publics de l'emploi, pour que les demandeurs d'emploi puissent bénéficier d'un appui adéquat et, lorsqu'ils trouvent du travail par l'intermédiaire de bureaux de placement privés, garantir que des services de qualité leur sont offerts et que leurs droits sont respectés ;*
- iii) en mettant en œuvre des programmes de formation professionnelle et d'acquisition de compétences entrepreneuriales en vue d'un emploi indépendant et rémunéré.*

3) investir dans l'amélioration des qualifications, le perfectionnement des compétences et la reconversion des travailleurs pour améliorer l'employabilité, en particulier pour ceux qui ont perdu leur emploi ou qui risquent de le perdre, et les groupes vulnérables ;

4) limiter ou éviter des pertes d'emplois et aider les entreprises à conserver leurs effectifs grâce à des dispositifs bien conçus mis en œuvre dans le cadre du dialogue social et de la négociation collective. Il pourrait notamment s'agir du partage du travail et de l'indemnisation du chômage partiel ;

5) soutenir la création d'emplois dans tous les secteurs de l'économie, en tenant compte de l'effet multiplicateur des efforts ciblés ;

6) reconnaître la contribution des petites et moyennes entreprises (PME) et des microentreprises à la création d'emplois et promouvoir des mesures, notamment un accès à un crédit abordable, qui assureraient un environnement favorable à leur développement ;

7) reconnaître que les coopératives sont source d'emplois dans nos communautés, qu'il s'agisse de très petites entreprises ou de grandes multinationales, et fournir un appui adapté à leurs besoins ;



8) utiliser des dispositifs publics de garantie de l'emploi pour l'emploi temporaire, des programmes exceptionnels de travaux publics et d'autres dispositifs de création d'emplois directs, qui sont bien ciblés et englobent l'économie informelle ;

9) mettre en place un environnement réglementaire offrant des conditions favorables à la création d'emplois par la création et le développement d'entreprises durables ;

10) accroître les investissements dans les infrastructures, la recherche-développement, les services publics ainsi que dans la production et les services «verts», qui sont des outils importants pour créer des emplois et stimuler une activité économique durable.

• **Renforcer les systèmes de protection sociale et protéger les personnes**

*Les systèmes de protection sociale durables visant à aider les personnes vulnérables peuvent empêcher une aggravation de la pauvreté, remédier aux difficultés sociales tout en aidant à stabiliser l'économie et à maintenir et promouvoir l'employabilité. Dans les pays en développement, les systèmes de protection sociale peuvent aussi atténuer la pauvreté et contribuer au développement économique et social au niveau national. Dans une situation de crise, l'adoption de mesures à court terme pour aider les personnes les plus vulnérables peut être appropriée.*

1) Dans les pays, il conviendrait d'examiner, selon les besoins, les points suivants:

- i) *mettre en place des programmes de transferts monétaires destinés aux pauvres pour répondre à leurs besoins immédiats et atténuer la pauvreté ;*
- ii) *mettre en place une protection sociale adéquate universelle fondée sur un socle de protection sociale prévoyant notamment un accès aux soins de santé, une garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés, l'octroi de prestations pour enfants à charge et une garantie de revenu pour les chômeurs et les travailleurs pauvres combinée à des programmes publics de garantie de l'emploi ;*
- iii) *étendre la durée et la couverture des allocations de chômage (parallèlement à des mesures pertinentes visant à créer des incitations au travail adéquates en tenant compte des réalités actuelles des marchés nationaux du travail) ;*
- iv) *faire en sorte que les chômeurs de longue durée ne se coupent pas du marché du travail, et ce au moyen par exemple de l'amélioration des qualifications pour l'employabilité ;*
- v) *offrir des garanties de prestations minimales dans les pays où les caisses de retraite ou les caisses d'assurance maladie risquent de ne plus disposer de fonds suffisants pour assurer une protection adéquate des travailleurs, et examiner comment mieux protéger l'épargne des travailleurs dans la conception de régimes futurs ; assurer une couverture adéquate aux travailleurs temporaires.*

2) *Tous les pays devraient aider les groupes vulnérables qui sont les plus durement touchés par la crise, grâce à un ensemble de mesures visant à garantir le revenu, à améliorer les qualifications et à faire respecter les droits à l'égalité et à la non-discrimination.*

3) *Afin d'éviter la spirale déflationniste des salaires, les options ci-après devraient servir de guide:*

- *le dialogue social ;*
- *la négociation collective ;*

- les salaires minima prévus par la loi ou négociés. Les salaires minima devraient être réexaminés et ajustés régulièrement. Les gouvernements en tant qu'employeurs et acheteurs devraient respecter et promouvoir la rémunération négociée. La réduction de l'écart de rémunération entre hommes et femmes doit faire partie intégrante de ces efforts.

Les pays dotés de systèmes de protection sociale solides et gérés efficacement disposent d'un mécanisme intégré précieux pour stabiliser leur économie et remédier aux conséquences sociales de la crise. Ces pays peuvent avoir besoin de renforcer les régimes de protection sociale existants. Pour les autres pays, la priorité consiste à répondre aux besoins urgents tout en jetant les bases permettant de renforcer ces régimes et d'en améliorer l'efficacité.

- **Renforcer le respect des normes internationales du travail**

Les normes internationales du travail constituent le fondement et le soutien des droits au travail et elles contribuent à l'instauration d'une culture de dialogue social particulièrement utile en temps de crise. Afin d'empêcher un nivellement par le bas des conditions de travail et de favoriser la relance, il importe en particulier de reconnaître que :

- 1) Le respect des principes et droits fondamentaux au travail est primordial pour la dignité humaine. Il est aussi primordial pour la relance et le développement. Par conséquent, il faut :
  - i) faire preuve d'une plus grande vigilance afin de parvenir à l'élimination des formes de travail forcé, de travail des enfants et de discrimination au travail et d'empêcher que ces formes ne reprennent de l'ampleur ;
  - ii) faire mieux respecter la liberté d'association, le droit d'organisation et la reconnaissance effective du droit à la négociation collective, qui sont des mécanismes propices à un dialogue social constructif au moment où les tensions sociales s'accroissent à la fois dans le secteur informel et le secteur formel.
- 2) Un certain nombre de conventions et recommandations internationales du travail, outre les conventions fondamentales, sont pertinentes. Il s'agit d'instruments de l'OIT relatifs à la politique de l'emploi, aux salaires, à la sécurité sociale, à la relation d'emploi, à la cessation de la relation de travail, à l'administration et à l'inspection du travail, aux travailleurs migrants, aux clauses de travail prévues dans les contrats publics, à la sécurité et à la santé au travail, à la durée du travail et aux mécanismes du dialogue social.
- 3) Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale est un outil important et utile pour toutes les entreprises, notamment celles qui font partie des chaînes d'approvisionnement, pour faire face à la crise de façon socialement responsable.

- **Dialogue social : négocier collectivement, recenser les priorités et stimuler l'action**

En particulier lors de fortes tensions sociales, il est fondamental de renforcer le respect et l'utilisation des mécanismes du dialogue social, notamment la négociation collective, à tous les niveaux, si besoin est.

*Le dialogue social est un mécanisme précieux pour la conception de politiques adaptées aux priorités nationales. En outre, il permet d'asseoir sur des bases solides la détermination des employeurs et des travailleurs à mener avec les gouvernements l'action commune requise pour surmonter la crise dans l'optique d'une reprise durable. Mené à terme avec succès, le dialogue social est un gage de confiance dans les résultats obtenus.*

*Le renforcement des capacités de l'administration du travail et de l'inspection du travail est un élément important dans le cadre d'une action participative en faveur de la protection des travailleurs, de la sécurité sociale, des politiques du marché du travail et du dialogue social. »*

### **2.1.5.OIT : « Travail décent »**

Le « travail décent » porte la forte empreinte de Juan SOMAVIA, qui fut Directeur général du Bureau international du Travail (BIT) au cours de la période 1999-2012. Premier Directeur général issu d'un pays émergent d'Amérique Latine (le Chili), soucieux de faire prévaloir la justice sociale et la dignité humaine sur toute la planète et de promouvoir une mondialisation qui soit équitable, il a mis en avant le « travail décent » comme fil conducteur de l'ensemble des objectifs assignés à l'OIT par ses statuts et son histoire, et comme contribution apportée par l'OIT à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement<sup>34</sup>. Le « travail décent » tel que promu par l'OIT a, par ailleurs, instauré un dialogue suivi avec « l'emploi de qualité » tel que promu par l'Union Européenne à partir de la Stratégie de Lisbonne (mars 2000).

#### **Le « travail décent » est ainsi présenté de façon synthétique sur le site de l'OIT :**

*« La notion de travail décent résume les aspirations de tout travailleur : possibilité d'exercer un travail productif et convenablement rémunéré, assorti de conditions de sécurité sur les lieux du travail et d'une protection sociale de sa famille. Le travail décent donne aux individus la possibilité de s'épanouir et de s'insérer dans la société, ainsi que la liberté d'exprimer leurs préoccupations, de se syndiquer et de prendre part aux décisions qui auront des conséquences sur leur existence. Il suppose une égalité de chances et de traitement pour les femmes et les hommes ».*

#### ▪ **« L'Agenda pour le travail décent »**

On trouvera ci-après « L'Agenda pour le travail décent » tel que diffusé par l'OIT (c'est nous qui soulignons).

#### • **« Promouvoir le travail décent pour tous »**

*Le travail est un facteur clé du bien-être économique des individus. Plus qu'une source de revenus, le travail contribue au progrès socio-économique et renforce les individus, leurs*

<sup>34</sup> Rappel des 8 Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), concernant la période 1990-2015 :

1/ réduire l'extrême pauvreté et la faim ; 2/ assurer à tous l'éducation primaire ; 3/ Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; 4/ réduire la mortalité infantile ; 5/ améliorer la santé maternelle ; 6/ combattre le VIH, le paludisme et les autres maladies ; / 7 assurer un environnement humain durable ; 8/ construire un partenariat mondial pour le développement. Les objectifs principaux de l'OIT, découlant de sa Constitution et de la Déclaration de Philadelphie qui y est annexée, recoupent largement les OMD n°1, 2, 3, 7 et 8.

*familles et leurs communautés. Ces progrès ne sont néanmoins possibles que si ce travail est décent. Le travail décent résume les aspirations des êtres humains au travail.*

*L'OIT propose un agenda pour le monde du travail, représenté par ses mandants tripartites, afin de mobiliser leurs ressources considérables en vue de réduire, voire éradiquer, la pauvreté. L'OIT propose un agenda pour le monde du travail qui mobilise les immenses ressources de ses constituants - représentants des travailleurs, des employeurs et des gouvernements- . L'OIT dispense son soutien grâce à des programmes intégrés de travail décent, mis au point dans les pays, en coordination avec ses constituants tripartites. La mise en œuvre de l'Agenda pour le travail décent passe par l'application de quatre objectifs stratégiques, l'égalité entre hommes et femmes étant un objectif transversal:*

- 1) Créer des emplois – l'économie doit générer des possibilités d'investir, d'entreprendre, de développer les compétences, de créer des emplois et des moyens de subsistance durables.*
- 2) Garantir les droits au travail – obtenir la reconnaissance et le respect des droits des travailleurs. Tous les travailleurs, et en particulier les travailleurs pauvres ou défavorisés, ont besoin d'être représentés, de participer, et que des lois justes soient appliquées et servent leurs intérêts.*
- 3) Etendre la protection sociale – promouvoir l'insertion et la productivité en garantissant à chaque homme et chaque femme des conditions de travail sûres, la jouissance de temps libre et de repos, la prise en compte de la famille et des valeurs sociales, l'accès à une juste indemnisation en cas de perte ou de diminution de revenus et l'accès à des soins médicaux adaptés.*
- 4) Promouvoir le dialogue social– La participation d'organisations d'employeurs et de travailleurs fortes et indépendantes, est vitale pour améliorer la productivité, éviter les conflits au travail et construire des sociétés solidaires.*

- *Un concept de l'OIT, un consensus mondial***

*Le concept de travail décent a été formulé par les mandants tripartites de l'OIT – gouvernements et organisations de travailleurs et d'employeurs – comme le moyen d'identifier les priorités majeures de l'Organisation. Il est fondé sur l'idée que le travail est source de dignité personnelle, de stabilité familiale, de paix dans la communauté et de démocratie, de croissance économique qui augmente les possibilités d'emploi productif et de développement d'entreprises.*

*Le travail décent reflète les priorités sociales, économiques et politiques des pays et du système multilatéral. En un laps de temps relativement court, ce concept a réuni un consensus international parmi les gouvernements, les employeurs, les syndicats et la société civile: l'emploi productif et le travail décent sont des dimensions essentielles d'une mondialisation juste, de la lutte contre la pauvreté et un moyen d'instaurer un développement équitable, solidaire et durable.*

- *L'OIT: faire du travail décent un objectif mondial et une réalité nationale***

*L'objectif global du travail décent est d'apporter un changement positif dans la vie de chacun aux niveaux national et local. L'OIT dispense son aide grâce à des programmes*

*intégrés de travail décent à l'échelon national, développés en coordination avec les mandants de l'OIT. Ils définissent des priorités et des objectifs dans des cadres de développement national et visent à lutter contre les déficits majeurs de travail décent par le biais de programmes efficaces qui répondent à chacun des objectifs stratégiques.*

*L'OIT travaille avec d'autres partenaires à l'intérieur et au-delà de la famille des Nations Unies pour apporter une expertise approfondie et des instruments politiques indispensables à l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes. Elle participe aussi à la construction des institutions nécessaires pour les mettre à exécution et en mesurer les progrès. L'équilibre interne de ces programmes diffère d'un pays à l'autre, en fonction de leurs besoins, leurs ressources et leurs priorités.*

*Pour progresser, il faut aussi agir au niveau mondial. L'Agenda pour le travail décent offre une base à un cadre plus juste et durable pour le développement mondial. L'OIT s'efforce d'intégrer une dimension de «travail décent» dans les politiques économiques et sociales, en partenariat avec les grandes institutions du système multilatéral et les principaux acteurs de l'économie mondiale ».*

▪ **Indicateurs relatifs au « travail décent »**

La Conférence Internationale des Statisticiens a adopté en décembre 2008 une grille d'indicateurs de mesure, qui précisent les quatre piliers stratégiques précités de « L'Agenda pour le Travail décent » et qui ont fait l'objet en 2012 d'un manuel « *Decent Work Indicators : Concepts and Définitions* ».

Ces indicateurs sont regroupés en 10 têtes de chapitre, présentées dans l'encadré ci-dessous.

***Indicateurs pour le travail décent  
(Statisticiens du Travail, 2008)***

- 1. Possibilités d'emploi.*
- 2. Gains adéquats et emploi productif*
- 3. Horaires décents*
- 4. Capacité de combiner travail, vie de famille et vie privée.*
- 5. Formes de travail à abolir*
- 6. Stabilité et sécurité du travail*
- 7. Egalité des chances et de traitement dans l'emploi.*
- 8. Sécurité du milieu de travail.*
- 9. Sécurité sociale.*
- 10. Dialogue social et représentation des travailleurs et des employeurs.*

*L'égalité entre femmes et hommes constitue un objectif transversal.*

*Ces indicateurs sont à compléter par une caractérisation du contexte économique et social (PIB, chômage, inflation, balance des paiements courants, etc...).*

## 2.2 « LA QUALITÉ DE L'EMPLOI », SELON LA STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE

« **Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité<sup>35</sup> pour l'Europe : vers une politique active de l'emploi** » : tel était l'axe selon lequel le Conseil Européen des 23-24 mars 2000 affirmait vouloir « moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en créant un état social actif », dans la cadre de la « **Stratégie de Lisbonne, Europe 2010** ». Lors de ce Conseil européen, les chefs d'Etat ou de gouvernement sociaux-démocrates ou travaillistes se trouvaient en forte majorité<sup>36</sup> ; cependant les idées qui s'y exprimaient avec la plus de vigueur et exerçaient le plus fort effet d'entraînement étaient celles de Tony BLAIR et de son « New Labour », visant à limiter l'interventionnisme public et à étendre le champ des mécanismes de marché. L'adoption des « méthodes ouvertes de coordination (MOC) » marque le renoncement à traduire le discours sur des objectifs socio-économiques ambitieux en engagements contrôlables.

**Cet écart entre objectifs et engagements se manifeste notamment en matière de qualité de l'emploi.** *« Un premier cadre conceptuel de la « qualité de l'emploi » a été finalisé au Sommet de Laeken de décembre 2001, à l'issue de débats politiques passionnés.... Ce cadre de Laeken a fait l'objet de nombreuses critiques du fait de sa complexité<sup>37</sup>. Mais il est vrai que d'une part, le retournement conjoncturel du début des années 2000 a poussé certains pays à privilégier au niveau de leurs politiques d'emploi la quantité au détriment de la qualité ; et que d'autre part, à partir du milieu de ces mêmes années 2000, l'objectif de la qualité de l'emploi a peu à peu cédé la place en tant qu'axe principal de la stratégie prônée par la Commission à des politiques dites de flexisécurité »<sup>38</sup>.*

En effet, en novembre 2004 survient un très net changement de cap avec la nomination de José Manuel BARROSSO, ancien Premier ministre du Portugal, du Parti Social-Démocrate -en fait très libéral-, comme **Président de la Commission Européenne**, succédant à Romano PRODI, ancien Président du Conseil de l'Italie, du parti de l'Olivier (centre gauche).

Ce changement met quelque temps à produire ses effets. Ainsi, la Commission Européenne publie encore le 24 mai 2006 une Communication intitulée « Promouvoir un travail décent pour tous ». Mais elle prend un virage accentué dans sa Communication du 27 juin 2007 : « **Vers des principes communs de flexisécurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité.** »

De fait, la *flexisécurité* telle que définie dans cette Communication, repose sur 8 « **principes communs** », dont sont extraites les citations ci-après. Le principe n° 1 mentionne des objectifs qualitatifs en même temps que quantitatifs, et les principes n° 6, 7 et 8 recourent

---

<sup>35</sup> « *More and better jobs for Europe* ».

<sup>36</sup> Les chefs de gouvernement sociaux-démocrates ou travaillistes étaient nettement les plus nombreux : Tony BLAIR (Royaume-Uni), Gerhard Schröder (Allemagne), Massimo d'Alema (Italie), Wim Kok (Pays-Bas), Antonio Guterres (Portugal), Kostas Simitis (Grèce), Göran Persson (Suède), Paul Nyrup Rasmussen (Danemark), Paavo Lipponen (Finlande) ; la France était en cohabitation Chirac-Jospin ; les chefs de gouvernement libéraux ou conservateurs étaient beaucoup moins nombreux : Guy Verhofstadt (Belgique), José Maria Aznar (Espagne), Wolfgang Schüssel (Autriche).

<sup>37</sup> Le rapport Wim Kok de novembre 2004 adressé le constat d'échec de la stratégie de Lisbonne et notamment du caractère inopérant de la « méthode ouverte de coordination ».

<sup>38</sup> Cette citation est extraite de l'article de Guergoat-Larivière M. et O. Marchand (2012) « *Définition et mesure de la qualité de l'emploi : une illustration au prisme des comparaisons européennes* », Economie et Statistique, n° 454, pages 27.

assez largement les attributs du « travail décent », mais les principes n° 2, 3, et plus encore n° 4 et 5, introduisent de très nettes distinctions (c'est nous qui soulignons) :

- 1) *« La flexisécurité... a pour objectif de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de consolider les modèles sociaux européens, en proposant de nouvelles formes de flexibilité et de sécurité, pour améliorer la capacité d'adaptation, l'emploi et la cohésion sociale.*
- 2) *La flexisécurité suppose un équilibre entre droits et responsabilités des employeurs, des travailleurs, des personnes à la recherche d'un emploi et des pouvoirs publics.*
- 3) *La flexisécurité doit être adaptée aux situations, aux marchés du travail et aux relations industrielles propres à chaque Etats membre.*
- 4) *La flexisécurité doit réduire l'écart qui sépare les travailleurs en place et exclus du marché du travail...*
- 5) *La flexisécurité interne (dans l'entreprise), mais aussi externe (entre entreprises) doit être encouragée. Une souplesse suffisante pour recruter et licencier doit s'accompagner de transitions sûres entre les emplois...*
- 6) *La flexisécurité doit... promouvoir l'égalité d'accès à des emplois de qualité pour les femmes et les hommes et offrir des possibilités de concilier la vie professionnelle et la vie sociale, ainsi qu'en donnant les mêmes chances aux travailleurs migrants, jeunes, handicapés et âgés<sup>39</sup>.*
- 7) *La flexisécurité exige un climat de confiance et de dialogue entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux.*
- 8) *Les politiques de flexisécurité doivent tendre à une répartition équitable des coûts et des bénéfices entre les entreprises, les individus et les budgets publics... ».*

De son côté la **Confédération européenne des Syndicats (CES-TUC)**, dans une Position de novembre 2007, dégage pour le **travail décent** 5 principes de base, dont sont extraites les citations ci-après (c'est nous qui soulignons) :

- 1) *« mettre fin aux emplois précaires, qui ne sont pas seulement défavorables aux travailleurs, mais aussi nuisent au marché du travail et à l'économie... ;*
- 2) *créer un environnement où les travailleurs sont pleinement informés et consultés, capables de réaliser un équilibre entre les exigences du travail et de la vie familiale et ont la possibilité d'un apprentissage tout au long de la vie... ;*
- 3) *disposer d'une forte législation en matière de protection de l'emploi, qui loin d'être un obstacle à un marché du travail dynamique, peut engendrer l'investissement dans le capital humain et l'innovation ;*
- 4) *disposer de systèmes de protection sociale qui offrent la sécurité aux 14 millions d'Européens qui changent d'emploi chaque année ;*

---

<sup>39</sup> Cet attribut est largement commun à la flexisécurité et au travail décent.

5) *promouvoir un dialogue social, des conventions collectives et l'implication totale des partenaires sociaux dans les décisions relatives à la réforme du marché du travail* ».

Dans cette même Position, la CES-ETUC consacre à la question « Le travail décent et la flexisécurité » un paragraphe dont sont extraites les citations suivantes (c'est nous qui soulignons) :

*« LA CES n'est pas opposée à la flexisécurité sur les lieux de travail, mais celle-ci doit profiter autant aux travailleurs qu'aux employeurs, offrant de plus grandes possibilités de concilier le travail et la vie familiale, permettant aux travailleurs d'acquérir de nouvelles compétences et de s'adapter aux technologies, et soutenue par des dispositions de protection efficaces pour garantir les standards de vie.*

*Dans les pays nordiques, où la flexisécurité fonctionne, les travailleurs sont protégés par des syndicats très représentatifs et des conventions collectives contraignantes* ».

La « **Stratégie Europe 2020 : pour une croissance intelligente, durable et inclusive** », adoptée par le Conseil Européen le 17 juin 2010, a succédé à la « Stratégie de Lisbonne Europe 2010 », dans un contexte marqué par la crise mondiale financière, puis économique, et par l'explosion consécutive du chômage notamment en Europe. A noter que lors de ce Conseil Européen, la majorité des chefs d'Etat et de gouvernement penche nettement en faveur des conservateurs ou des libéraux<sup>40</sup>.

Cette « **Stratégie Europe 2020** » retenait cinq objectifs principaux, parmi lesquels (c'est nous qui soulignons) :

- *« s'employer à porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans, notamment grâce à une plus grande participation des jeunes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, ainsi qu'à une meilleure intégration des migrants légaux ;*
- *améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et en portant à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent ;*
- *favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion ».*

Pour atteindre ces objectifs, le plan d'action de la Commission prévoyait notamment :

- *« d'élaborer et de mettre en œuvre, -en collaboration avec les partenaires sociaux européens- la deuxième phase de la stratégie en matière de flexisécurité,...*

---

<sup>40</sup> Lors de ce Conseil européen du 17 juin 2010, les chefs de gouvernement conservateurs ou libéraux étaient nettement les plus nombreux : SARKOZY-FILLON (France), Angela MERKEL (Allemagne), Silvio BERLUSCONI (Italie), Mark RUTTE (Pays-Bas), Guy VERHOFSTADT (Belgique), David CAMERON (Royaume-Uni), Fredrik REINFELDT (Suède), Lars RASMUSSEN (Danemark), Matti VANHANEN (Finlande) ; les chefs de gouvernement sociaux-démocrates étaient beaucoup moins nombreux : José Luis RODRIGUES ZAPATERO (Espagne), Jose SOCRATES (Portugal), Georges PAPANDEOU (Grèce), Werner FAYMANN (Autriche). En outre, la crise de la dette publique grecque venait d'éclater : le 23 avril 2010, la Grèce a demandé l'aide du FMI et de l'UEM ; et le 2 mai 2010 a été conclu un premier accord : Athènes a obtenu un prêt de 80 milliards d'euros des pays de la zone euro et un prêt de 30 milliards par le FMI.



- *d'adapter le cadre législatif à l'évolution des formules de travail (par exemple, temps de travail, travailleurs détachés) et aux nouveaux risques pour la santé et la sécurité de travail ;*
- *de faciliter et d'encourager la mobilité professionnelle au sein de l'Union, de mieux faire correspondre l'offre et la demande sur le marché du travail...*
- *de renforcer la capacité des partenaires sociaux, d'exploiter pleinement le potentiel de tous les niveaux de dialogue social (Union Européenne, national/régional, sectoriel, entreprises)...».*

La « Stratégie Europe 2020 » adoptée en 2010 apparaît ainsi comme un pur produit de la Commission BARROSO et de la majorité libérale du Conseil Européen, où un habillage social purement déclaratif masque une option purement libérale avec filets de sécurité pour les plus défavorisés<sup>41</sup>. De plus la politique économique est dominée au sein de la zone euro par la priorité accordée à la « consolidation budgétaire » et aux « réformes structurelles ». Les critiques adressées à cette politique, qui n'ont pas manqué, y compris venant du FMI, des Etats-Unis ou d'économistes de renom (STIGLITZ, KRUGMAN, etc), trouvent une expression particulièrement vigoureuse sous la plume d'Alain SUPIOT, qui dans son ouvrage précité<sup>42</sup>, dénonce un abandon caractérisé de « l'Esprit de Philadelphie<sup>43</sup> » et une occultation des objectifs de justice sociale par la primauté affirmée au « marche total », la priorité accordée au « marché unique ».

En vue de **réviser à mi-parcours la Stratégie Europe 2020**, en tenant compte du bilan des cinq premières années et des conséquences tant de la crise financière et économique mondiale qui a éclaté en 2008 que de la crise de la zone euro qui a éclaté en 2010, et des évolutions institutionnelles consécutives telles que le « Semestre Européen », la Commission Européenne a lancé en mai 2014 une **consultation publique** et doit présenter des **propositions** à la fin du premier semestre de 2015. Entre-temps, l'orientation a sensiblement évolué sous la pression du Parlement Européen nouvellement élu le 25 mai 2014 et d'un certain rééquilibrage des tendances politiques au sein du Conseil Européen<sup>44</sup> ; désigné le 24 juin 2014 comme Président de la nouvelle Commission Européenne, Jean-Claude JUNCKER a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et a annoncé un programme qui lâche du lest vis-à-vis de la rigueur budgétaire et des mises en cause du modèle social européen. Les propositions de révision à mi-parcours de la Stratégie Europe 2020 que la Commission Européenne formulera mi-2015 pourraient porter la trace de cet assouplissement.

Dans la perspective de cette révision, on mentionnera ici la Position adoptée les 10-11 mars 2015 par le Comité exécutif de la **Confédération européenne des Syndicats (CES-TUC)**, intitulée « **Vers une stratégie européenne pour la qualité de l'emploi** ». On en retiendra ici les extraits suivants (c'est nous qui soulignons) :

*« La création d'emplois de qualité doit être la priorité n°1.*

*Remettre l'Europe au travail n'est pas le seul défi. Il est tout aussi important de veiller à ce que ces nouveaux emplois soient des emplois de qualité, qui permettent un niveau de vie*

<sup>41</sup> J'emprunte à Jacques Freyssinet cette appréciation, que je partage.

<sup>42</sup> Publié de façon prémonitoire en janvier 2010.

<sup>43</sup> Et notamment de principes les plus remarquables, tels que ceux énoncés dans les articles précités II a, b, c et III a,b,d de ladite Déclaration de Philadelphie.

<sup>44</sup> En mai 2015, l'Allemagne est en grande coalition ; les conservateurs ou libéraux se maintiennent au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Finlande, au Portugal, en Espagne, où ils sont toutefois très contestés ; les sociaux-démocrates sont revenus au gouvernement en France, en Italie, en Suède, au Danemark, en Autriche et la gauche radicale l'a emporté en Grèce.

*décent et contribuent au bien-être des personnes et à la solidité de l'économie. Certes il est urgent de créer des emplois, mais il faut le faire dans le cadre d'une vision à plus long terme des types d'emplois qui seront créés.*

*Début 2000, il existait un consensus politique autour de l'idée que la qualité de l'emploi était nécessaire pour assurer compétitivité et plein emploi. En 2010, à la suite de l'adoption de la Stratégie Europe 2010, la Communication de la Commission européenne<sup>45</sup> précisait que l'une des quatre priorités fondamentales pour atteindre les objectifs de cette Stratégie en matière d'emploi est d'améliorer la qualité de l'emploi et des conditions de travail.*

*Mais depuis lors, les répercussions de la crise, les dévaluations internes et les politiques budgétaires adoptées ont conduit à une érosion du modèle social européen et la notion de qualité de l'emploi paraît avoir été reléguée à l'arrière-plan.*

*Il est clair, dans une perspective syndicale, que les éléments essentiels pour déterminer si un travailleur a un emploi de qualité doivent comprendre : un salaire juste, qui permette un niveau de vie décent et tienne compte de ses aptitudes et compétences ; des conditions de travail correctes, y compris un horaire de travail adéquat et la possibilité de concilier vie privée et vie professionnelle ; la protection de la santé et de la sécurité au travail ; l'accès à la formation ; le développement des compétences et la possibilité d'un apprentissage tout au long de la vie ; la sécurité de l'emploi ; la représentation collective, les négociations collectives ; l'absence de discrimination, l'égalité et l'accès à la sécurité sociale.*

*Il faut des indicateurs communs en matière de qualité de l'emploi. La CES continuera, avec le soutien de l'Institut syndical européen (ETUI), à travailler à l'élaboration d'une position sur les dimensions de la qualité de l'emploi et des indicateurs pertinents.*

*La CES insistera pour que les nouvelles lignes directrices maintiennent l'objectif de promotion de la qualité de l'emploi.*

*La CES exhorte les décideurs à mettre fin aux pratiques qui sapent les salaires, les négociations collectives et les droits à la protection sociales. Une nouvelle approche vis-à-vis des réformes est nécessaire et doit être plutôt axée sur les investissements en ressources humaines.*

*Tout programme de réforme doit être évalué ex ante du point de vue de ses conséquences sociales, notamment son impact sur la qualité de l'emploi, comme l'a promis le Président de la Commission.*

*Les autres politiques de la Stratégie doivent être placés sur le même pied que les objectifs économiques, auxquels ils sont maintenant subordonnés, dans la cadre du Semestre Européen ».*

---

<sup>45</sup> Précitée.

### 3 POUR CLORE CETTE REVUE : QUELQUES MOTS SUR LES INDICATEURS DE MESURE

La question des **indicateurs de la qualité de l'emploi**, qui vient d'être évoquée, a déjà fait l'objet de multiples travaux, dont une revue est fournie dans l'article<sup>46</sup> de Mathilde GUERGOAT-LARIVIERE et Olivier MARCHAND (2012) « *Définition et mesure de la qualité de l'emploi : une illustration au prisme des comparaisons européennes* », Economie et Statistique n° 454.

Comme le « travail décent », la « qualité de l'emploi » est par essence **multicritère**. Dès lors, pour chacun de ces deux concepts, toute comparaison entre deux pays est rendue difficile, car un pays peut être mieux classé que l'autre selon un ou plusieurs critères, et moins bien que l'autre selon les critères restants.

Une classification supposerait d'**agrèger** les différents critères en un seul « **indicateur synthétique** », à l'aide d'une **pondération**, mais toute pondération<sup>47</sup> reflète explicitement ou implicitement des « **arbitrages** » entre les différents critères, et ces arbitrages peuvent différer d'une personne physique ou morale à une autre, ce qui pose un problème de **légitimité**.

En outre, dans le cas du « travail décent » on peut se référer à une liste **unifiée** de critères élaborée au sein du BIT et/ou des Statisticiens du Travail, mais dans le cas de la « qualité de l'emploi » il existe une **multiplicité** de listes de critères (par exemple : Institut Syndical européen/ETUI ; MUNOZ et BASTILLO ; Fondation de Dublin ; Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe ; etc), ce qui crée une source d'**hétérogénéité** supplémentaire dans les appréciations portées sur la « qualité de l'emploi », même au sein d'un même pays<sup>48</sup>.

De son côté la Commission Européenne de BARROSO, en octobre<sup>49</sup> 2013, pour « renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire », a proposé dans le cadre du « trimestre européen » un « nouveau tableau de bord afin de suivre les évolutions importantes de l'emploi et de la situation sociale », qui comporte les cinq indicateurs-clés suivants :

- le taux de chômage ;
- le taux de chômage des jeunes et celui des jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (NEET) ;
- le revenu disponible des ménages ;
- le taux de risque de pauvreté ;
- les inégalités (ratio S80/S20).

Très fruste en matière de qualité de l'emploi, ce tableau de bord reflète l'équilibre qui prévalait alors entre les Etats-membres de la zone euro, et au souci de ne mettre aucun d'eux en difficulté. La Commission JUNCKER n'a pas pour le moment modifié la liste de ces indicateurs.

---

<sup>46</sup> Déjà cité.

<sup>47</sup> En outre, il y a un aspect paradoxal à voir quantifier la qualité.

<sup>48</sup> Et de fait, dans l'article précité M. GUERGOAT-LARIVIERE et O. MARCHAND citent les travaux de l'ETUI, qui calcule un indicateur synthétique de la qualité du travail (*Job Quality Index*) en 2005 et en 2010 ; cet indicateur conduit entre pays européens à un classement qui va à l'encontre d'idées répandues, le Royaume-Uni y étant sensiblement mieux classé que la France, mais aussi que l'Allemagne.

<sup>49</sup> Communication du 2 octobre 2013 de la Commission Européenne.

Enfin, la question des **sources statistiques** permettant d'observer la qualité de l'emploi se pose. L'article précité de Mathilde GUERGOAT-LARIVIERE et Olivier MARCHAND considère que « *L'enquête européenne sur les conditions de travail (EWCS)* de la *Fondation de Dublin*<sup>50</sup> est la plus pertinente pour étudier la qualité de l'emploi, au vu du nombre de dimensions de ce concept présentes dans l'enquête », mais que, étant quinquennale, « *il serait souhaitable d'envisager un renforcement de cette enquête, en augmentant la taille des échantillons et, idéalement, en proposant un panel sur plusieurs années* ».

\*\*\*\*\*

---

<sup>50</sup> Organe tripartite de l'Union européenne institué en 1975, pour « *contribuer à la conception et à l'établissement de meilleures conditions de vie et de travail par une action visant à développer et à diffuser les connaissances permettant de faciliter cette amélioration* ».