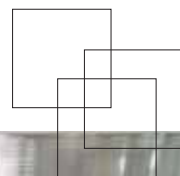




Bureau  
international  
du Travail

# Vers le droit au travail

**UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE  
PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS**



**Note d'orientation n° 1  
Analyse du chômage  
et du sous-emploi**

## Remerciements

Le présent guide – *Vers le droit au travail: Un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs* – a été élaboré par le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). Il est complété par un cours mis au point avec l'aide du Centre international de formation de l'OIT (CIF-OIT) pour un public composé de décideurs politiques et de partenaires sociaux, de planificateurs et de fonctionnaires de niveau élevé ou moyen des différents ministères nationaux et agences et programmes de développement concernés.

La rédaction du guide et la conception du cours ont été dirigés par Mito Tsukamoto, spécialiste principale du Programme HIMO. Le contenu du cours est principalement l'œuvre de Maikel Lieuw-Kie-Song et Kate Philip, consultants internationaux. Valter Nebuloni, Chef du Programme des politiques de l'emploi et du développement des compétences (EPSD) du CIF-OIT, s'est occupé de la structure du cours et des méthodes d'apprentissage. Mito Tsukamoto et Marc van Imschoot, lui aussi spécialiste principal du Programme HIMO ont examiné le matériel. Thierry Troude s'est chargé de la traduction depuis l'original anglais, et Jean Majeres a relu et corrigé le guide traduit.

L'OIT voudrait également remercier les principaux auteurs des notes d'orientation: Steven Miller de la *New School* de New York, États-Unis d'Amérique (emploi des jeunes et zones urbaines), Rania Antonopoulos du *Levy Economics Institute of Bard College*, New York, États-Unis d'Amérique (questions de genre), Radhika Lal du Centre international de politique pour une croissance inclusive du PNUD (systèmes de paiement) et Pinaki Chakraborty du *National Institute on Public Finance and Policy*, Inde, pour leurs contributions initiales à certains modules.

Les premières notes d'orientation ont également été relues par Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, Maria Teresa Gutierrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto Gonzalez, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem et Edmundo Werna.

Enfin, l'OIT remercie tous ceux qui ont participé à l'atelier de validation de mai 2010 pour leurs précieux commentaires qui ont permis d'affiner le contenu et la structure du cours.

# Vers le droit au travail

UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS



## Note d'orientation n° 1

### Analyse du chômage et du sous-emploi

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Ces demandes seront toujours les bienvenues.

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

---

*Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs*

ISBN: 978-92-2-226771-2 (print)  
978-92-2-226772-9 (web pdf)

*Données de catalogage avant publication du BIT*

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs / Bureau international du Travail, Secteur de l'emploi. - Genève: BIT, 2013

ISBN 9789222267712 ; 9789222267729 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector

travaux publics / création d'emploi / emploi des jeunes / emplois verts / droit au travail / élaboration de projet

04.03.7

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

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

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

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

Visitez notre site Web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Conception et impression par le Centre international de formation de l'OIT, Turin – Italie

# Note d'orientation n° 1

## Analyse du chômage et du sous-emploi



### Objectif

*La présente note a pour objet de fournir aux participants des outils pour mieux évaluer et comprendre la nature et la complexité de la population en âge de travailler, ainsi que le chômage et le sous-emploi dans les différents pays. Ce point est important pour la conception d'un programme public d'emploi (PPE)<sup>1</sup> en ce qui concerne en particulier la planification de l'impact souhaité en termes de réduction du chômage et du sous-emploi, l'échelle requise et le ciblage géographique.*

### Introduction

Pour qu'un programme public d'emploi (PPE) soit efficace en tant que PPE, il importe de comprendre la nature du marché du travail dans un pays donné. Sur cette base, il est plus facile d'identifier le ou les groupes cibles les plus susceptibles de participer au programme et de les adapter en fonction de leurs besoins. Les chômeurs et les individus sous-employés, y compris ceux qui sont établis à leur propre compte, ne sont pas tous nécessairement des participants probables au programme proposé. De plus, ni les chômeurs ni les individus sous-employés ne constituent des groupes homogènes; mais ils peuvent être répartis en catégories différentes. Pour faciliter cette analyse, diverses catégories du chômage et du sous-emploi sont utilisées dans la présente note. La façon dont elles sont liées à la définition officielle des chômeurs et des individus sous-employés est décrite ci-après. Ces sous-catégories ne sont pas des catégories officielles et sont prévues pour être utilisées dans le contexte de la conception de ces PPE.

### Main-d'œuvre, chômage et PPE

La main-d'œuvre d'un pays est constituée de tous ceux qui sont considérés comme salariés (y compris les individus sous-employés) ou au chômage. Ceux qui sont considérés comme inactifs sont exclus. Le ratio de la main-d'œuvre par rapport à la totalité de la population en âge de travailler s'appelle le taux d'activité. Le tableau 1 présente un cadre conceptuel pour mesurer les salariés, les personnes sous-employées, les chômeurs et les inactifs.

<sup>1</sup> M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).

Dans le cas des PPE, ceux qui font partie de la population en âge de travailler mais qui ne sont pas considérés comme actifs car ils ne travaillent pas et ne sont pas activement à la recherche d'un travail, présentent un intérêt particulier. Les raisons pour lesquelles ils ne recherchent pas de travail peuvent varier, mais certains ont peut-être essayé puis abandonné (demandeurs d'emploi découragés), certains ne peuvent peut-être travailler qu'à proximité de leur résidence ou n'être disponibles qu'à temps partiel en raison de leurs obligations familiales ou liées à leur ménage. Il se peut que certains soient effectivement disponibles pour travailler dans le cadre d'un PPE, surtout s'il offre du travail à proximité de leur résidence et selon des horaires flexibles. Cet effet a été observé pour divers PPE et ces programmes ont entraîné une hausse du taux d'activité – ils ont "activé les inactifs" en drainant vers le travail des individus qui auparavant n'étaient pas considérés comme actifs et, par conséquent, n'étaient pas comptés parmi les chômeurs.

Le chômage se produit dans une situation où il y a un excédent de demandeurs d'emploi (offre de main-d'œuvre) par rapport au nombre réel d'emplois offerts (demande de main-d'œuvre). Dans les pays en développement, le chômage est un concept qui se rapporte principalement au marché du travail formel, qui est souvent plus petit que le marché informel, et parfois beaucoup plus petit.

Tableau 1: Mesure de la main-d'œuvre: un cadre conceptuel

Individus qui	... veulent et qui sont disponibles pour un travail alternatif	... ne veulent pas et qui ne sont pas disponibles pour un travail alternatif
<i>... travaillent ou ont un emploi</i>	Sous-employés	Salariés
<i>... ne travaillent pas ou n'ont pas d'emploi</i>	Chômeurs	Inactifs

Source: International Labour Organization. 2003. *International training compendium on labour statistics, Module 1 – Statistics of employment, unemployment, underemployment: economically active population* (Geneva, ILO Bureau of Statistics, Policy Integration Department).

Des taux de chômage élevés peuvent justifier la mise en place d'un PPE, mais il faut comprendre la nature du marché du travail et du chômage de façon que la conception du PPE réponde aux besoins des chômeurs.

Aux fins de la conception des PPE, trois catégories du chômage largement utilisées sont utiles: le chômage keynésien, le chômage structurel et le chômage frictionnel. Chaque type de chômage appelle une réponse quelque peu différente. Cette note utilise également l'expression chômage "de longue

durée” et chômage “spécifique”. Il ne s’agit pas de définitions officielles du chômage, mais elles sont utiles pour analyser la conception des PPE. Il n’est toutefois pas toujours facile d’établir des catégories du chômage, et la présente note a pour objet de créer un cadre pour l’analyse qui facilite la conception d’un PPE. Ce cadre est résumé dans le tableau 2.

Tableau 2: Définition officielle du chômage

La définition classique du chômage repose sur trois critères qui doivent être remplis simultanément.

Les “chômeurs” comprennent toutes les personnes dans les limites d’âge indiquées pour mesurer la population active, qui, au cours de la période de référence, n’étaient pas dans la catégorie:

- (a) “sans travail” – n’étaient ni dans l’emploi rémunéré ni dans le travail indépendant, tels que spécifiés par la définition internationale de l’emploi;
- (b) “actuellement disponibles pour travailler” – étaient disponibles pour un emploi rémunéré ou un travail indépendant au cours de la période de référence; et
- (c) “à la recherche d’un travail” – avaient pris des dispositions particulières au cours d’une période récente spécifiée pour rechercher un emploi rémunéré ou un travail indépendant.

Source: BIT, 2003.

Le *chômage keynésien* désigne une situation dans laquelle le nombre de demandeurs d’emploi est supérieur au nombre d’emplois offerts à un taux de salaire courant. Il est dû au fait qu’il n’y a pas de demande effective de biens et de services. On l’appelle aussi parfois *chômage cyclique* en le reliant aux cycles économiques. Il n’est pas nécessairement de courte durée par nature (comme on l’a observé durant la Grande dépression des années 1930, ainsi que durant la phase actuelle aux États-Unis) et le problème est souvent abordé par la mise en place de différentes formes d’incitations budgétaires et de stimuli pour relancer la demande effective au sein de l’économie et augmenter ainsi les possibilités d’emploi. Les PPE sont largement utilisés pour lutter contre le chômage cyclique car non seulement ils créent des emplois en période de fléchissement économique, au moment où on en a le plus besoin, mais aussi ils contribuent à stimuler la demande dans le cadre du processus.

Le *chômage structurel* désigne une situation dans laquelle il existe une inadéquation entre les emplois offerts et ceux dont on a besoin, causée par un décalage entre les niveaux des compétences, l’emplacement géographique, les changements sectoriels dans le système de production d’un pays et d’autres facteurs structurels similaires. Les mesures les plus couramment prescrites en ce qui concerne le chômage structurel sont les politiques et interventions qui visent la contrainte structurelle pertinente, par

exemple le développement des compétences, la mobilité de la main-d'œuvre et la diffusion appropriée de l'information sur le marché du travail. Les programmes publics d'emploi peuvent être conçus pour contribuer à atténuer la cause structurelle du chômage, mais ils ne sont généralement pas en mesure de lutter contre cette contrainte par eux-mêmes. Dans une situation de chômage structurel, qui est principalement lié aux compétences, un PPE peut être conçu pour fournir un revenu afin de permettre aux travailleurs de se recycler et donc d'améliorer leurs perspectives sur le marché du travail. Les programmes peuvent aussi comporter des éléments de formation ou faciliter l'accès à des programmes de formation et/ou envisager d'utiliser le PPE comme plateforme pour donner une expérience de travail durant ou après la formation. Si la contrainte structurelle est d'ordre géographique, le PPE pourra allouer des ressources additionnelles pour encourager la création d'emplois et l'investissement dans les zones géographiques où le chômage est plus élevé. L'investissement pourra viser principalement les infrastructures économiques afin de porter à leur maximum les avantages retirés du PPE lors de la deuxième phase.

Le *chômage frictionnel* est aussi appelé chômage transitionnel, ou encore "chômage de recherche d'emploi" ou "chômage d'attente". Il désigne les chômeurs qui sont en phase de transition entre deux emplois. Ce type de chômage est causé en grande partie par une asymétrie de l'information sur le marché. Il résulte d'une inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Les raisons de cette inadéquation peuvent être évidentes eu égard aux compétences, à l'emplacement, aux préférences, etc. Le chômage frictionnel est différent des autres types de chômage car il est souvent volontaire par nature. Les autres types sont involontaires et nécessitent une aide institutionnelle pour surmonter les problèmes. Dans une situation de chômage frictionnel, les PPE ne sont pas un instrument couramment utilisé même s'ils peuvent servir de passerelle pour ceux qui sont en transition entre deux emplois. En particulier, dans les cas où il n'y a pas d'assurance-chômage, une telle approche peut être avantageuse.

Le *chômage de longue durée* désigne ceux qui sont au chômage depuis longtemps, habituellement plus de six mois. Dans les situations de fort chômage de longue durée, la conception des PPE devrait aussi s'inscrire dans la durée. Ils pourront offrir des emplois de longue durée, même s'il ne s'agit que d'emplois à temps partiel. Les causes du chômage de longue durée varient et peuvent être multiples. Il peut avoir des conséquences



© OIT/Marcel Crozet



dévastatrices, pour ceux qui sont au chômage et leurs familles, mais aussi pour la société dans son ensemble car il entraîne souvent une instabilité sociale et politique.

La notion de *chômage spécifique* est employée au sujet de groupes de la société identifiables qui sont touchés d'une manière disproportionnée par le chômage. Les jeunes et les femmes constituent peut-être les exemples les plus courants de groupes de ce type, mais il peut s'agir de groupes ethniques ou raciaux spécifiques et de "castes et tribus répertoriées", comme c'est le cas en Inde. Dans certains pays, des zones géographiques particulières peuvent subir un chômage bien plus élevé et être la cible principale du PPE. Il se peut que les programmes aient à adopter des mesures de ciblage particulières pour pouvoir assurer la participation de ces groupes. Dans certains cas, les PPE peuvent même être conçus spécifiquement au bénéfice de ces groupes.

Ces catégories ne s'excluent pas mutuellement car, à l'évidence, les individus peuvent relever simultanément de catégories différentes.

## Sous-emploi et PPE

Dans de nombreux pays, le problème du sous-emploi est aussi, voire plus important que celui du chômage. En particulier dans les pays en développement, où les filets de protection sociale sont généralement limités, les pauvres ne peuvent faire face au chômage et sont donc forcés d'exercer des formes d'activité économique qui ne sont pas très productives et qui ne procurent qu'un maigre revenu. Ils sont souvent établis à leur propre compte dans l'économie informelle ou bien ils sont dans une situation où ils passent d'un emploi occasionnel à un autre, mais passent beaucoup de temps dans l'intervalle simplement à chercher du travail. Certains peuvent être confinés dans des formes d'emploi de longue durée, mais précaires ou dangereuses. Même si ces individus ne sont pas considérés comme chômeurs, leur situation est souvent aussi dramatique que celle des chômeurs.

Les PPE peuvent aussi être utilisés pour lutter contre le sous-emploi, mais il faut comprendre cette notion pour agir efficacement. Ceci est souvent encore plus complexe et difficile à comprendre. S'agissant de l'analyse du marché du travail local et de l'éventuelle participation des travailleurs au PPE, il est possible d'utiliser quatre types de sous-emploi.

Le tableau 3 décrit deux types de sous-emploi et les approches possibles au plan de la conception. Le premier, "*lié à la durée du travail et saisonnier*" est semblable à ce qu'on appelle aussi le chômage saisonnier. Il désigne une situation dans laquelle les travailleurs ne peuvent obtenir un travail que durant des périodes assez prévisibles où la demande de main-d'œuvre est forte, mais sont laissés sans aucun travail en dehors de ces périodes. On rencontre cette situation très souvent dans le secteur de l'agriculture, mais aussi dans d'autres secteurs comme les pêches, le tourisme et le commerce de détail. Dans ces situations, les PPE peuvent être conçus pour fournir des


Tableau 3: Caractéristiques du chômage et du sous-emploi et mesures de lutte

	Chômage				
	Cyclique	De longue durée	Structurel	Frictionnel	Spécifique
Description/ caractéristiques essentielles	Au chômage pour cause de cycles économiques, le manque d'emplois est temporaire et l'offre reprendra avec le redressement de l'économie	La période de chômage est longue (plus de six mois), La main-d'œuvre est largement excédentaire et les demandeurs d'emploi découragés sont nombreux	Inadéquation des compétences, les chômeurs n'ont pas les compétences nécessaires pour décrocher les emplois offerts	Les individus sont au chômage sur une courte période, ils changent d'emplois (on parle aussi de chômage transitionnel ou d'attente)	Le chômage est concentré dans certaines régions, ou parmi des groupes identifiables du marché du travail
Contexte	Ralentissements et récessions économiques durant lesquels l'emploi se contracte temporairement jusqu'à la reprise de la croissance	Important excédent de main-d'œuvre et insuffisance de la formation de capital, si bien que le marché ne peut pas créer suffisamment d'emplois	Évolution rapide des technologies et les compétences sont devenues inutiles, les systèmes d'éducation et de formation ne réussissent pas à former une main-d'œuvre susceptible de répondre à la demande d'individus qualifiés	Les périodes de chômage sont habituellement courtes et correspondent au temps qu'il faut aux chômeurs pour trouver un autre emploi. Le chômage est souvent volontaire	Chômage des jeunes, taux de chômage élevés parmi les femmes ou les groupes ethniques, certaines régions connaissent un chômage élevé qui provoque un flux migratoire sortant
Éléments de la conception des PPE/ mécanismes de garantie de l'emploi	Offre rapide de travail suffisamment importante pour stimuler la demande	Création d'emplois de longue durée, création d'équipements et offre de services sociaux pour aider à pallier les déficits, l'augmentation des budgets doit aller de pair avec celle de la demande	Offre de travail flexible pour permettre aux travailleurs d'accéder au marché du travail avec leurs niveaux de compétences actuels et offre de programmes de formation. La formation doit être intégrée au travail	Offre d'emplois de courte durée pour que les individus puissent combler les trous entre deux emplois	Programmes ciblant les jeunes, les zones rurales/urbaines, etc. Offre de services de garde d'enfants pendant le travail pour les femmes, travail flexible et à temps partiel pour compléter les autres activités
Interventions complémentaires	Assurance et allocations de chômage	Allocations pour compléter le revenu provenant des PPE et pour toucher ceux qui ne peuvent pas avoir accès aux PPE	Programmes de formation, bourses, allocations de formation, programmes de placement, réforme et amélioration de l'enseignement	Programmes de placement, amélioration de l'accès à l'information, assurance-chômage	Subventions salariales pour le groupe cible, formation, allocations ciblées, services de garde d'enfants pour permettre aux femmes de prendre d'autres emplois offerts

## Sous-emploi

Lié à la durée du travail		Situations d'emploi inadéquates	
Saisonnier	Occasionnel	Salaires/conditions de travail médiocres	Faible productivité
L'offre de travail ne concerne que certaines périodes, en dehors desquelles il n'y a pas de travail	Les individus sont employés seulement pour une période limitée, bien qu'ils soient disposés à travailler davantage et qu'ils en aient besoin	Les individus travaillent à temps complet (ou davantage) mais pour des salaires (extrêmement) bas et dans de mauvaises conditions	Les individus travaillent à temps complet mais leur productivité est trop faible pour générer un revenu suffisant
Zones agricoles marquées par des saisons hautes, zones à saisons touristiques, emplois dans le secteur manufacturier et le commerce de détail dans certains pays	Offre d'emplois occasionnels uniquement, la recherche d'un emploi occasionnel prend beaucoup de temps, le nombre de jours effectivement ouverts est donc faible	Les travailleurs touchent une rémunération inférieure au salaire minimum, il y a exploitation alors que la productivité pourrait justifier des salaires plus élevés, travail dans les secteurs informel et formel sans respect de la législation du travail	Souvent "établis à leur propre compte" dans le secteur informel, l'agriculture de subsistance, la pêche, etc., mais productivité très faible
Offre de travail durant les saisons basses, fourniture d'équipements et de services pour contribuer à réduire au minimum les variations saisonnières	Programmes qui créent du travail de courte durée afin d'augmenter l'offre globale de travail. Programmes qui offrent du travail régulier et prévisible, travail durant les heures normalement non travaillées (soirées, samedis)	Programmes assortis de salaires minima supérieurs aux salaires en vigueur (bien trop bas). À grande échelle pour offrir une véritable solution de rechange, création d'équipements et fourniture de services pour faciliter les autres activités	Programmes qui offrent du travail (à temps partiel) pour des salaires minima et sont axés sur les causes de la faible productivité (régénération des ressources naturelles, irrigation)
Allocations pour compléter le revenu (en particulier allocations familiales)	Allocations pour compléter le revenu (en particulier allocations familiales), programmes de placement pour réduire au minimum les coûts de recherche d'un emploi	Salaires minima et conditions de travail prévus dans la loi et appliqués	Allocations pour compléter le revenu, amélioration de l'accès au capital et à la formation pour renforcer la productivité





emplois durant les périodes où l'offre de travail est limitée. Dans l'idéal, leur envergure devrait aussi être réduite lorsque la demande de main-d'œuvre est forte de façon à ne pas faire concurrence à ces autres activités économiques. Si le travail offert entraîne une exploitation des travailleurs et va de pair avec des conditions de travail inadmissibles, le PPE pourra être utilisé pour offrir une solution de rechange aux travailleurs, même en périodes de forte demande et contribuer ainsi au respect de normes et conditions de travail minima.

Le second type, "*lié à la durée du travail et occasionnel*" désigne une situation dans laquelle les individus peuvent seulement chercher à passer d'un emploi occasionnel de courte durée à un autre et passent beaucoup de temps dans l'intervalle à chercher du travail, souvent sans succès. La plupart des emplois qu'ils trouvent sont aussi de nature informelle. Beaucoup de temps et de ressources sont consacrés à la recherche d'un emploi. Ce type de situation se rencontre davantage dans les zones urbaines, en particulier chez les jeunes ayant été peu scolarisés et possédant une expérience de travail limitée, et dans un contexte d'"excédent de main-d'œuvre". Dans ces circonstances, les PPE peuvent offrir du travail à temps partiel pour permettre aux individus de continuer leur recherche et de décrocher un autre emploi, mais ils fournissent un filet de sécurité au cas où ils ne parviendraient pas à trouver un autre travail.

#### Encadré 1: Définitions internationales du sous-emploi en vigueur

Les lignes directrices internationales en vigueur fournissent des définitions conceptuelles générales et des définitions fonctionnelles pour mesurer:

- (a) le sous-emploi lié à la durée du travail
- (b) les types particuliers de situations d'emploi inadéquates.

Ces deux concepts reflètent une sous-utilisation des capacités des travailleurs (et donc une contrainte sur leur bien-être). Ils sont tous deux définis par rapport à une autre situation de travail possible dans laquelle la personne est disposée à s'engager et disponible pour cela.

Le sous-emploi lié à la durée du travail concerne les personnes qui peuvent et qui sont disposées à travailler au-delà du nombre d'heures total durant lequel elles travaillent dans tous les emplois qu'elles occupent durant la période de référence, et qui travaillent, durant cette période, un nombre d'heures total dans tous leurs emplois qui est inférieur à un seuil fixé.

Il y a trois critères dans la définition du sous-emploi lié à la durée du travail:

- (a) la volonté de travailler un nombre d'heures supplémentaire
- (b) la disponibilité pour travailler un nombre d'heures supplémentaire
- (c) le fait d'avoir travaillé moins qu'un certain seuil relatif à la durée du travail.


Les lignes directrices internationales identifient trois types de situations d'emploi inadéquates pour lesquelles les pays pourront souhaiter calculer des indicateurs distincts:

- (a) l'emploi inadéquat lié aux compétences, qui inclut les individus qui sont disposés, ou cherchent, à changer de situation de travail pour mieux utiliser leurs compétences professionnelles actuelles, et sont disponibles à cet effet;
- (b) l'emploi inadéquat lié au revenu, qui inclut les individus qui sont disposés, ou cherchent, à changer de situation de travail pour augmenter leur revenu en améliorant les niveaux d'organisation du travail ou de productivité, les outils et le matériel, la formation ou les infrastructures, et sont disponibles à cet effet;
- (c) l'emploi inadéquat lié à la durée excessive du travail, qui inclut les individus qui sont disposés, ou cherchent, à changer de situation de travail pour travailler moins d'heures avec une réduction de revenu correspondante.

Source: International Labour Organization. 2003. *International training compendium on labour statistics, Module 1 – Statistics of employment, unemployment, underemployment: economically active population* (Geneva, ILO Bureau of Statistics, Policy Integration Department).



© OIT/Marcel Crozet



S'agissant de ceux qui sont sous-employés dans “des situations d'emploi inadéquates”, le tableau décrit aussi deux types. Le premier, intitulé “Salaires/conditions de travail médiocres” désigne les situations dans lesquelles les individus sont employés à plein temps, souvent sur une longue durée, mais pour des salaires très ou extrêmement bas, dans des conditions de travail très ou extrêmement médiocres et sans contrat de travail formel. Dans beaucoup de pays en développement, ces conditions de travail débouchent sur des situations dans lesquelles les individus travaillent à temps complet (souvent sur une durée excessive), mais demeurent au-dessous du seuil de pauvreté. Ils font partie des “travailleurs pauvres”. Dans bien des cas, ce type de situation d'emploi n'est pas conforme à la législation du travail et, en particulier, il n'est pas tenu compte des salaires minima (la productivité d'un travailleur peut fréquemment justifier un salaire plus élevé, mais il n'y a habituellement pas de mécanisme pour réclamer des augmentations). Les programmes peuvent être conçus pour offrir de meilleures possibilités que ce type de travail, mais uniquement s'il s'agit d'emplois de longue durée.

L'autre situation d'emploi inadéquate est intitulée emplois à “faible productivité” et est plus courante chez les travailleurs indépendants. Dans cette situation, la productivité des travailleurs est extrêmement faible, en raison principalement de facteurs externes: agriculture sur des terres infertiles ou appauvries, pêche dans des zones où les stocks de poisson sont progressivement épuisés, etc. Là encore, bien souvent, les individus travaillent très dur pendant de longues heures mais ne peuvent pas augmenter la productivité. Dans ces situations, les PPE peuvent fournir un revenu supplémentaire et, parallèlement, les activités de travail peuvent être axées sur les investissements susceptibles d'améliorer la productivité sur le long terme.

## Sources des informations sur le marché du travail



Dans la plupart des pays, des enquêtes sur la population active et des enquêtes sur les ménages réalisées à intervalles réguliers constituent les principales sources de données pour comprendre la situation du marché du travail. Cependant, il importe de comprendre les définitions employées dans ces enquêtes. En général dans ces enquêtes, si les individus ont travaillé au minimum une heure durant la semaine écoulée, ils sont considérés comme employés. Selon cette définition, beaucoup de gens qui sont sous-employés sont donc classés comme employés. Une façon de mieux comprendre la situation est d'analyser plus en détail les données tirées de ces enquêtes et les renseignements sur le revenu et la productivité du travail des travailleurs pauvres. Grâce à cette analyse, il est habituellement possible de désagréger les données pour comprendre la manière dont le chômage et le sous-emploi diffèrent selon le sexe, les groupes d'âge et le niveau de qualification, et la manière dont se fait la répartition entre les régions du pays.

L'analyse de la distribution du revenu des ménages peut être utile pour mieux comprendre la nature de ceux qui travaillent (par ex., le travail à temps partiel involontaire, le travail indépendant dans l'économie informelle).

Comme ces enquêtes sont réalisées périodiquement, il est aussi possible d'analyser des séries de données consécutives pour comprendre comment la situation a évolué dans le temps. Par ailleurs, si les enquêtes sont réalisées plus d'une fois par an, certaines tendances de la variation saisonnière de l'emploi dans certains secteurs (surtout l'agriculture) peuvent apparaître. Outre ces sources des données existantes, il sera peut-être possible de procéder à certaines enquêtes dans des domaines spécifiques (par ex. certains secteurs) pour mieux comprendre le fonctionnement du marché du travail.

Enfin les entretiens et discussions de groupe peuvent aussi fournir des informations valables sur la situation des chômeurs et de ceux qui sont sous-employés, qui sont difficiles à obtenir auprès d'autres sources. Ils peuvent être particulièrement utiles lorsqu'on en est au stade de la conception des PPE et de l'examen de la manière dont ils devraient structurer les emplois offerts afin de répondre du mieux possible aux besoins du ou des groupes cibles: à temps partiel, à temps complet, à certaines périodes de l'année, certains jours de la semaine, à la demande, etc.

## Pour en savoir plus

-  M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).
-  International Labour Organization. 2003. *International training compendium on labour statistics, Module 1 – Statistics of employment, unemployment, underemployment: economically active population* (Geneva, ILO Bureau of Statistics, Policy Integration Department).

## Liste de points à vérifier

ANALYSE DU CHÔMAGE ET DU SOUS-EMPLOI	
Questions à garder à l'esprit et auxquelles il faut répondre avant d'entreprendre un PPE	<input checked="" type="checkbox"/>
Quelles sont les principales hypothèses?	
<b>Évaluation de l'environnement mondial</b>	
La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et le "droit au travail"	
Sommet sur l'objectif du Millénaire pour le développement (2010) concernant la "Poursuite d'une croissance économique à forte intensité d'emplois, soutenue, inclusive et équitable et du développement durable pour promouvoir le plein emploi productif et le travail décent pour tous"	
Sommet mondial pour le développement social (1995) sur "la réduction de la pauvreté, la création d'emplois et l'intégration sociale"	
Sommet mondial pour le développement social (2005) sur le thème "faire des objectifs du plein emploi productif et du travail décent pour tous un objectif central des politiques nationales et internationales et des stratégies nationales en matière de développement, y compris pour la réduction de la pauvreté"	
Faits nouveaux relatifs au Pacte mondial pour l'emploi	
Tendances mondiales du commerce et de l'emploi	
Faits nouveaux concernant l'emploi au sein du G20, de la Banque mondiale, du FMI et de l'OIT	
<b>Évaluation de l'environnement national</b>	
Le gouvernement a-t-il ratifié la convention n° 122 de l'OIT sur la promotion du plein emploi (1964)?	
Le gouvernement a-t-il ratifié la convention n° 102 de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum) (1952)?	
Le gouvernement a-t-il ratifié la convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (1979)?	
Qu'est-ce qui suscite le besoin d'un programme public d'emploi (PPE)?	
Relation entre les taux d'intérêt, l'inflation et le chômage	



## ANALYSE DU CHÔMAGE ET DU SOUS-EMPLOI

Questions à garder à l'esprit et auxquelles il faut répondre avant d'entreprendre un PPE



**Évaluation du rôle de l'emploi et de la protection sociale, et soutien aux lois, politiques, priorités et stratégies nationales**

Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP)

Processus d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE)

Politique nationale de l'emploi (PNE)

Programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD)

Y a-t-il eu un pacte pour l'emploi dans votre pays?

Y a-t-il eu des lois fondées sur les droits promulgués dans votre pays? (par ex. Loi sur le droit à l'information, Loi sur le droit à l'éducation, ou régimes de garantie de l'emploi ou du revenu)?

Votre pays a-t-il adopté un socle de protection sociale (SPS) ?

**Harmonisation des politiques entre les ministères, les pouvoirs publics fédéraux, nationaux et locaux**

Niveau de décentralisation financière

Organismes interministériels

**Évaluation des arbitrages et des coûts d'opportunité pour ce qui est d'accroître la marge de l'espace fiscal**

"Diamant d'espace budgétaire"

Redéfinition des priorités et utilisation plus efficace du budget national

**Alignement sur d'autres programmes financés par le gouvernement et les donateurs**

Y a-t-il d'autres programmes relatifs à l'emploi, à la protection sociale ou aux infrastructures qui soient axés sur la création d'emplois?







9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

