



7

**Politiques visant
à renforcer la résilience**

Principaux constats



Les marchés n'internalisent pas suffisamment d'eux-mêmes les contributions économiques et sociales fondamentales du travail clé.



Lorsque les conditions de travail difficiles et les faibles rémunérations sont systémiques, cela entraîne des problèmes de pénurie de main-d'œuvre, de rotation du personnel et, en fin de compte, une insuffisance de services clés.



Des évaluations et une planification collectives dans le cadre du dialogue social sont nécessaires pour renforcer les institutions du travail et accroître les investissements dans les secteurs clés afin de faire face aux risques sous-jacents en matière de résilience.

Les «héros» qui nous maintiennent en vie pendant cette crise peuvent à peine gagner la leur¹.

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence notre dépendance à l'égard des travailleurs clés. Le personnel de santé, les caissiers de supermarché, les livreurs, les travailleurs des postes, les gens de mer, les agents d'entretien et d'autres travailleurs chargés de l'approvisionnement en nourriture et en produits de première nécessité ont continué à exercer leur métier, jour après jour, même au plus fort de la pandémie, souvent à leurs risques et périls. Les travailleurs clés ont souffert de maladies et de mortalité dues au COVID-19 à des taux plus élevés que les travailleurs non-clés, ainsi que de comportements sociaux négatifs et d'autres sources de stress professionnel.

Conscientes des risques sanitaires encourus par les travailleurs clés, les sociétés les ont applaudis tous les soirs dans le monde entier et les ont élevés au rang de héros. Mais cette reconnaissance publique de leur valeur ne s'est pas traduite, pour la majeure partie, par une amélioration de leurs conditions de travail. Les travailleurs clés demeurent au bas de l'échelle des salaires et du statut social. À l'exception de quelques primes de risque ou de primes exceptionnelles, accordées principalement au personnel de santé, les travailleurs clés n'ont pas été récompensés pour ces risques supplémentaires, la sous-évaluation de leur travail étant restée inchangée pendant la pandémie.

Leur situation demeure caractérisée par des facteurs d'insécurité, un pouvoir de négociation limité et une rémunération insuffisante, comme l'expliquent les chapitres 3 et 4. Malgré leur rôle central dans le fonctionnement de nos économies et de nos sociétés, les travailleurs clés souffrent de faibles niveaux de rémunération et de mauvaises conditions de travail dans le monde entier. En moyenne, les salariés clés sont surreprésentés au bas de l'échelle salariale, gagnant 26 pour cent de moins que les autres salariés, et un tiers de cet écart de rémunération est inexplicable. Une grande majorité des travailleurs clés subissent également d'autres formes d'insécurité, allant des contrats précaires à l'absence de protection sociale et de formation. Nombre d'entre eux travaillent de longues heures, de manière irrégulière, et sont confrontés à des risques élevés en matière de sécurité et de santé au travail (SST). La pandémie de COVID-19 a mis en évidence à quel point les sociétés sous-évaluent la plupart des emplois clés, ce qui suscite des inquiétudes quant à la pérennité de ces activités essentielles, en particulier dans la perspective de chocs futurs, qu'il s'agisse d'autres pandémies, du changement climatique, de crises financières ou de guerres.

Valoriser le travail clé au niveau de sa contribution sociale

Les bénéfices que les travailleurs clés génèrent pour les économies et les sociétés sont supérieurs à la compensation économique et à la reconnaissance sociale qu'ils reçoivent². De nombreux travailleurs clés faiblement rémunérés effectuent des tâches qui ont d'importantes externalités positives – ils apportent de la valeur non seulement aux personnes qui bénéficient directement de leurs services, mais aussi, plus largement, aux communautés au sein desquelles ils vivent et travaillent. Pourtant, cela ne se reflète pas dans leur rémunération³. Par exemple, des études portant sur le Royaume-Uni et mesurant le retour social sur investissement (social return on investment – SROI) montrent que, pour chaque livre sterling dépensée dans des services sociaux, le retour se situe entre 1,20 et 6,50 livres. Une autre étude, qui utilise l'approche SROI et intègre donc les coûts et bénéfices sociaux, environnementaux et économiques dans son analyse, constate que trois professions faiblement rémunérées – agents d'entretien hospitalier, ouvriers d'usine de recyclage et personnes chargées de la garde d'enfants – génèrent plus de valeur sociale quantifiable que ce qu'elles reçoivent en salaire⁴.

De lui-même, le marché tend à ne pas compenser la valeur de ces externalités. Comme l'indique le présent rapport, les travailleurs du soin sont largement pénalisés sur le plan salarial, ce qui traduit un manque de reconnaissance des compétences requises pour le travail de soins. La «pénalisation liée aux activités de soins» désigne une rémunération horaire inférieure aux taux prévus sur la base des qualifications et de l'expérience des personnes occupant ces emplois⁵. Aux États-Unis, cette pénalisation est estimée à environ 5-6 pour cent pour les femmes comme pour les hommes et, pour la garde d'enfants, elle atteint 41 pour cent pour les femmes et 12 pour cent pour les hommes⁶.

Les conditions de travail des travailleurs du nettoyage et de l'assainissement, qui représentent en moyenne près de 5,4 pour cent de l'ensemble des travailleurs clés, sont un autre exemple de profession sous-évaluée par rapport aux bénéfices sociaux qu'elle

En plus d'être stigmatisés pour leur «sale boulot», les travailleurs du nettoyage sont l'un des groupes professionnels les moins bien rémunérés.

génère. On estime que chaque dollar É.-U. dépensé pour l'assainissement rapporte 9 dollars en économies sur les traitements, les coûts des soins de santé et en gains de productivité⁷.

Pourtant, la contribution de ces travailleurs est rarement reconnue, leurs conditions de travail sont médiocres et ils sont souvent stigmatisés⁸. Pendant la pandémie de COVID-19, de nombreux ramasseurs de déchets ont été victimes d'actes de violence et de harcèlement répétés de la part des autorités, ce qui montre qu'ils sont considérés comme «essentiels mais jetables»⁹. Outre la stigmatisation dont font l'objet les travailleurs du nettoyage pour leur «sale boulot», ils sont l'un des groupes professionnels les moins bien rémunérés.

Bien qu'ils assurent la fourniture de nourriture en temps normal et en cas de crise, les travailleurs des systèmes alimentaires sont régulièrement confrontés à des niveaux élevés de pauvreté au travail, endurent des risques en matière de SST et, dans l'ensemble, sont mal couverts par la protection du travail et la protection sociale, tant en droit qu'en pratique¹⁰. Dans les pays du Nord, les travailleurs migrants constituent une source de main-d'œuvre essentielle mais temporaire, qui compense les pénuries de personnel au niveau national¹¹. Pourtant, leur valeur sociale est loin d'être reconnue pour ce qui est de la rémunération et des modalités contractuelles, qui non seulement sont à court terme, mais limitent également leur mobilité sur le marché du travail et leur accordent moins de droits économiques et sociaux¹².

Ne pas rémunérer les travailleurs clés selon la valeur étendue qu'ils créent a des effets négatifs non seulement pour les personnes qui occupent ces emplois, mais aussi pour la société dans son ensemble¹³. Les travailleurs peuvent choisir de quitter des professions clés et essentielles au fonctionnement de la société en raison du statut social dévalorisé et des mauvaises conditions de travail associés à beaucoup de ces emplois. En 2021, la majorité des travailleurs qui ont quitté leur emploi aux États-Unis ont cité la faiblesse des salaires (63 pour cent), le manque de possibilités d'avancement (63 pour cent) et le sentiment de ne pas être respectés au travail (57 pour cent) parmi leurs principales raisons, qui sont toutes liées à la sous-évaluation du travail¹⁴. Des professions clés comme celle d'infirmier sont confrontées à des pénuries dans tous les pays, et l'OMS estime qu'il en manquait 6 millions dans le monde en 2020¹⁵. La surcharge de travail, la violence et le harcèlement, les salaires impayés, la faiblesse des rémunérations, l'épuisement professionnel et les démissions qui en résultent parmi le personnel infirmier ont accentué la pénurie¹⁶. Dans de nombreux pays de l'OCDE où la population est vieillissante, le secteur des soins de longue durée souffre d'une grave pénurie de main-d'œuvre, qui reflète les mauvaises conditions de travail¹⁷.

Les conducteurs de poids lourds et de camions, les aides de ménage et les aides-soignants figurent parmi les professions les plus touchées par la pénurie de main-d'œuvre en Europe¹⁸. En Inde, les villes de Delhi, Mumbai et Bangalore ont signalé des pénuries de chauffeurs de bus en raison des bas salaires, des lourdes charges de travail et des conditions de travail très stressantes¹⁹. Des pénuries similaires dans les services de transport urbain ont été

Les pénuries persistantes de main-d'œuvre et la forte rotation des salariés, dues à la sous-évaluation des travailleurs dans les activités économiques clés, ont des effets sur la fourniture des services de base.

signalées en France ainsi qu'en Nouvelle-Zélande, entraînant une réduction des services aux passagers, des temps d'attente plus longs et des suppressions d'itinéraires²⁰. En raison de la croissance spectaculaire du commerce électronique que la pandémie a déclenchée, les pénuries de main-d'œuvre ont également augmenté dans les secteurs du transport et de la logistique²¹. Aux États-Unis, près de 83 pour cent des fabricants ont indiqué que leur principale difficulté était d'attirer et de retenir une main-d'œuvre de qualité et, selon les projections, le manque de personnel expérimenté et talentueux pourrait coûter 1 000 milliards de dollars É.-U. d'ici à 2030²².

Les pénuries persistantes de main-d'œuvre et la forte rotation des salariés, dues à la sous-évaluation des travailleurs dans les activités économiques clés, ont des effets sur la fourniture des services de base. Et ces pénuries empirent en période de crise. La pandémie de COVID-19 a également mis en évidence combien le manque d'investissements dans les infrastructures physiques et sociales aggravait les effets négatifs de la crise sanitaire, entraînant des décès qui auraient pu être évités – quand, par exemple, il n'y avait pas assez de ventilateurs ou de personnel dans les hôpitaux. De même, des difficultés financières plus importantes ont été observées dans les secteurs et les entreprises qui ne disposaient que de peu de ressources voire d'aucune pour mettre leurs salariés en congé ou pour leur fournir une protection sociale contre les pertes de revenus. La pandémie a rendu plus visible le lien entre l'infrastructure physique et sociale et le travail décent, et elle a souligné la nécessité d'investissements sectoriels pour soutenir de meilleures conditions de travail et de vie.

La pandémie a aussi clairement montré que les marchés n'internalisent pas pleinement la valeur sociale et économique de la résilience, ni les externalités environnementales.

Si les pays veulent renforcer leur capacité à résister à des chocs majeurs, ils doivent se préparer en conséquence, par des investissements et des interventions dans des secteurs clés, et avec des institutions de travail plus fortes qui soutiennent les travailleurs clés.

Vers une plus grande résilience économique et sociale

Les déficits de travail décent pour les travailleurs clés affaiblissent la résilience des économies et des sociétés face aux différents types de chocs. Parmi les sujets de préoccupation les plus courants, dont l'importance a été soulignée par la récente pandémie, on peut citer:

- ▶ *Risques élevés en matière de SST.* Les dangers physiques et biologiques, ainsi que les risques psychosociaux, étaient plus fréquents pour les travailleurs clés avant même la pandémie. En ce qui concerne la sécurité et la santé, des données provenant d'Europe et des États-Unis montrent que les travailleurs clés sont victimes d'agressions verbales à un taux beaucoup plus élevé que les autres travailleurs (un sur cinq avant la pandémie). Pendant la pandémie, l'incidence des agressions verbales et des menaces a fortement augmenté pour tous les travailleurs clés (et plus que pour les autres travailleurs), et particulièrement pour ceux du commerce de détail (aux États-Unis, de 2 pour cent en 2015 à 12 pour cent en 2021). Les travailleurs clés ont été confrontés à des risques sanitaires supplémentaires pendant la pandémie de COVID-19 en raison de leur présence physique sur les lieux de travail et de leurs contacts avec les clients. Les données disponibles sur la surmortalité par profession indiquent que les travailleurs clés des secteurs des transports, de la sécurité et du nettoyage ont enregistré les taux de mortalité les plus élevés, supérieurs au taux déjà élevé du personnel de santé, ce qui reflète probablement le laxisme des contrôles en matière de SST et l'accès plus limité aux soins de santé et aux congés de maladie rémunérés dans ces professions.
- ▶ *Recours excessif aux contrats temporaires.* Près d'un salarié clé sur trois a un contrat temporaire, bien qu'il y ait des différences considérables entre les pays et les secteurs. Dans les systèmes alimentaires, l'incidence du travail temporaire est plus élevée pour les salariés clés (46 pour cent). Mais l'emploi temporaire est également répandu dans le commerce de détail, le nettoyage et l'assainissement, et le travail manuel, où un salarié sur trois est sous contrat temporaire. Le nettoyage et la sécurité sont couramment externalisés, et d'autres professions clés sont régulièrement occupées par des intérimaires, en particulier dans le magasinage, mais aussi de plus en plus dans les soins de santé.
- ▶ *Horaires de travail longs et irréguliers.* Plus de 46 pour cent des salariés clés dans les pays à faible revenu travaillent de longues heures, tandis qu'une part importante des travailleurs clés dans le monde a des horaires irréguliers ou peu d'heures. Les longues heures de travail sont plus fréquentes dans le secteur des transports, où près de 42 pour cent des travailleurs clés dans le monde travaillent plus de quarante-huit heures par semaine.
- ▶ *Faible rémunération.* En moyenne, 29 pour cent des salariés clés sont faiblement rémunérés, quel que soit le niveau de développement du pays, et ils gagnent 26 pour cent de moins que les autres salariés, dont 17 pour cent seulement s'expliquent par l'éducation et l'expérience. La proportion de salariés clés faiblement rémunérés est de 47 pour cent dans les systèmes alimentaires, et de 37 pour cent dans le commerce de détail. Ces secteurs, en particulier dans les pays à revenu élevé, emploient une grande proportion de migrants, ce qui explique l'incidence plus élevée des bas salaires parmi les travailleurs migrants clés.
- ▶ *Sous-représentation, en particulier dans quelques secteurs clés.* Si la syndicalisation et la couverture des négociations collectives sont limitées pour de nombreux travailleurs, les taux de syndicalisation dans plusieurs secteurs clés – notamment les systèmes alimentaires (9 pour cent), le nettoyage et l'assainissement (13 pour cent) et le commerce de détail (6 pour cent) – sont nettement inférieurs à la moyenne dans les pays développés et en développement. C'est regrettable, puisque la représentation a permis aux travailleurs d'exprimer leurs préoccupations pendant la pandémie de COVID-19, et la négociation collective a été un outil efficace et souple utilisé par les partenaires sociaux pour concevoir une régulation du lieu de travail qui réponde à l'évolution des besoins.

- *Déficits de protection sociale.* Près de 60 pour cent des travailleurs clés dans les pays à revenu faible et intermédiaire ne bénéficient d'aucune forme de protection sociale. Dans les pays à faible revenu, la protection sociale est minimale et ne concerne que 17 pour cent des travailleurs clés. Le tableau est encore plus sombre pour les travailleurs indépendants clés dans les pays en développement, car ils sont presque totalement exclus de la protection sociale dans la plupart des pays.
- *Formation insuffisante.* Moins de 3 pour cent des travailleurs clés dans les pays à revenu faible et intermédiaire inférieur ont suivi une formation au cours de l'année précédente, et cette proportion n'est que de 1,3 pour cent parmi les travailleurs clés indépendants.

Comme expliqué au chapitre 5, les réglementations et les politiques nécessaires pour renforcer les institutions du travail sont importantes pour tous les travailleurs et pour le monde du travail en général. Pour donner un exemple, les travailleurs, les entreprises et la société bénéficient tous de la limitation de la durée excessive du temps de travail sur des périodes prolongées mais, comme les travailleurs clés dans des secteurs comme les transports et la sécurité sont souvent soumis à des heures excessives, une réglementation en ce sens leur est particulièrement bénéfique. Étant donné la surreprésentation des travailleurs clés dans les emplois précaires et faiblement rémunérés offrant une protection sociale insuffisante, des interventions publiques générales en ces domaines amélioreraient les conditions de travail des travailleurs clés tout en bénéficiant également aux autres travailleurs.

Cela ne veut pas dire que des politiques spécifiques ne sont pas nécessaires. Au contraire, de nombreux déficits majeurs en matière de conditions de travail sont propres à un secteur ou à une profession, ce qui rend le dialogue social – et en particulier la négociation collective – idéal pour remédier à ces déficiences. La négociation collective permet aux employeurs, aux travailleurs et à leurs représentants de concevoir des règles propres aux particularités du secteur, de la profession ou de l'entreprise, et de les adapter lorsque la situation évolue, comme lors de la pandémie de COVID-19. L'expérience de la négociation collective pendant la pandémie, évoquée au chapitre 3 mais décrite en détail dans le rapport sur le dialogue social 2022 de l'OIT²³, démontre l'efficacité de cet outil pour répondre aux besoins immédiats des employeurs et des travailleurs pendant la crise sanitaire.

Des politiques spécifiques sont également nécessaires pour les travailleurs migrants, étant donné que nombre de leurs difficultés découlent des incidences juridiques de leur statut migratoire. La pandémie de COVID-19 a démontré le rôle essentiel des travailleurs migrants dans le maintien des secteurs clés de l'économie, en particulier la sécurité alimentaire. Il est donc nécessaire d'élaborer des lois et des politiques permettant d'harmoniser les politiques d'admission avec la législation du travail afin de veiller à ce que les travailleurs migrants soient couverts par la protection du travail et la protection sociale.

Le déficit de résilience qui prévaut dans des secteurs et activités clés impose un processus rigoureux d'évaluation et de planification collectives par le biais du dialogue social.

Dans d'autres cas, cependant, les déficits en termes de conditions de travail résultent d'un environnement opérationnel contraignant qui encourage les employeurs, qu'ils soient publics ou privés, à réduire les coûts au détriment des conditions de travail. Il convient donc d'envisager des politiques plus larges qui s'attaquent à certaines des causes profondes qui ont en fin de compte des conséquences sur les conditions de travail, par exemple en remédiant à la pénurie de personnel dans le secteur des soins infirmiers – qui peut entraîner des horaires excessifs et une plus grande intensité de travail pour ceux qui restent en poste – causée par les coupes dans les budgets publics. C'est pour cette raison que les décideurs politiques ne peuvent pas complètement déconnecter les politiques du travail des politiques plus larges au niveau macroéconomique et sectoriel.

Dans de nombreux pays, les investissements dans les systèmes de santé et les systèmes alimentaires sont nettement insuffisants, quel que soit leur niveau de revenu. Si les sociétés accordent de la valeur à la capacité de leurs économies à fournir des biens et des services essentiels à la vie quotidienne, une première condition nécessaire est de s'assurer que les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, disposent des ressources – physiques, financières et humaines – nécessaires pour ce faire. Les politiques visant à renforcer la résilience concernent à la fois les institutions du travail et les investissements et politiques qui soutiennent les entreprises, publiques ou privées, qui fournissent des services ou des biens clés.

En résumé, le déficit de résilience qui prévaut dans des secteurs et des activités clés impose un processus rigoureux d'évaluation et de planification collectives par le biais

du dialogue social. Les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs gagneraient à se réunir dans chaque pays pour établir une feuille de route réalisable visant à identifier et combler les déficits dans leurs institutions du travail ainsi que dans la capacité de production et la résilience des secteurs clés. L'amélioration qui en résultera en termes de capacité de leur économie à maintenir une fourniture suffisante de services et de biens clés sera plus que rentabilisée lorsque la prochaine crise frappera. C'est l'une des principales leçons de politique publique à tirer de la pandémie de COVID-19.

Le tableau 7.1 présente une liste récapitulative des aspects les plus importants d'un tel processus tripartite d'évaluation de la résilience et de planification proactive des politiques.

► **Tableau 7.1. Liste récapitulative des mesures visant à renforcer la résilience**

Renforcer les institutions du travail	
✓	Garantir un milieu de travail sûr et salubre pour tous les travailleurs, comme le prévoient les conventions fondamentales en matière de SST, tout en tenant compte des risques particuliers liés au travail clé
✓	Renforcer la liberté syndicale et la négociation collective afin de promouvoir le dialogue social et de remédier aux déficits dans les conditions de travail des travailleurs clés
✓	Comblent les lacunes juridiques en matière de protection du travail, mettre fin à la classification erronée des emplois et mettre en place des politiques adaptées pour garantir la protection des travailleurs véritablement indépendants
✓	Veiller à l'égalité de traitement dans les modalités contractuelles et mettre en place d'autres garanties pour empêcher le recours abusif au travail à temps partiel, temporaire, intérimaire ou en sous-traitance
✓	Limiter la durée de travail excessive et les horaires imprévisibles
✓	Tirer parti des avantages du salaire minimum et de la négociation collective pour faire en sorte que la contribution sociale des travailleurs clés soit dûment récompensée
✓	Remédier à la sous-évaluation des «compétences non techniques» dans les professions féminisées par le biais de régulations et de politiques ciblées
✓	Garantir une protection sociale pour tous, en accordant une attention particulière aux congés de maladie rémunérés
✓	Améliorer l'accès à la formation pour développer les compétences et faciliter la progression de carrière
✓	Améliorer le respect de la législation pour combler l'écart entre le droit et la pratique
Soutenir les secteurs et les entreprises clés en investissant dans les infrastructures physiques et sociales	
✓	Assurer le financement de systèmes de santé de qualité abordables et l'accès aux soins de santé, y compris aux soins de longue durée, de manière à pouvoir répondre aux crises et aux chocs et à garantir le bien-être général de la société
✓	Soutenir les agriculteurs grâce à des infrastructures physiques qui améliorent leur accès aux marchés et leur productivité
✓	Élaborer des mécanismes d'assurance pour aider les agriculteurs à faire face à la volatilité des prix des produits de base découlant des risques naturels et du changement climatique
✓	Développer des mécanismes de financement innovants et restructurer la dette souveraine pour soutenir les investissements des pays à faible revenu dans la santé et l'agriculture
✓	Garantir l'adéquation et la résilience des infrastructures physiques dont dépendent les entreprises et les organisations pour fonctionner et prospérer
✓	Améliorer l'accès au crédit, en accordant une attention particulière aux besoins des MPME, en particulier dans les secteurs produisant des biens et des services clés
✓	Soutenir la transition vers la formalisation par le biais d'une approche intégrée et multipartite
✓	Procéder à des évaluations de la capacité industrielle et mettre en place des plans de continuité des activités dans les secteurs clés afin de se préparer à d'éventuels pics de la demande ou à des restrictions de l'offre en cas de chocs et de crises

Notes

- 1 Del Río et Medappa, 2020.
- 2 Baum et Espinosa, 2021.
- 3 Lockwood, Nathanson et Weyl, 2017.
- 4 Lawlor, Kersley et Steed, 2009.
- 5 England, Budig et Folbre, 2002.
- 6 *Idem.*
- 7 Singh, 2014.
- 8 Monteiro, 2022.
- 9 Orleans Reed, 2022.
- 10 OIT *et al.*, 2020.
- 11 Weiler, McLaughlin et Cole, 2017.
- 12 Parlement européen, 2021.
- 13 Bublitz et Regner, 2022; Press, 2021.
- 14 Parker et Menasce Horowitz, 2022.
- 15 OMS, 2020c.
- 16 Conseil international des infirmières, 2021.
- 17 OCDE, 2021b; Lodovici Samek *et al.*, 2022.
- 18 Commission européenne, 2020.
- 19 OIT, 2021k.
- 20 *Idem.*
- 21 *Idem.*
- 22 Deloitte Insights et Manufacturing Institute, 2021; National Association of Manufacturers, 2021.
- 23 OIT, 2022f.