



Bureau
international
du Travail



8^e

RÉUNION RÉGIONALE EUROPÉENNE

**Moyens d'action face
à la crise économique**

**Une approche fondée sur
le travail décent en Europe
et en Asie centrale**

Huitième Réunion régionale européenne, Lisbonne, février 2009

Moyens d'action face à la crise économique

Une approche fondée sur le travail décent en Europe et en Asie centrale

Bureau international du Travail Genève

ISBN 978-92-2-222080-9 (imprimé)
ISBN 978-92-2-222081-6 (pdf Web)

Première édition 2009

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.

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 du Bureau international du Travail peuvent être obtenues 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 e-mail: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Moyens d'action face à la crise économique: une approche fondée sur le travail décent en Europe et en Asie centrale	1
Europe et Asie centrale: la récession s'aggrave	1
Mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la crise	3
Effet des politiques financière et monétaire et possibilité d'y recourir	3
Politique budgétaire	5
Politique budgétaire des pays vulnérables	5
Politique budgétaire dans l'Union européenne	7
Placer le travail décent au centre des mesures prises par les pouvoirs publics	12
Coordination des politiques budgétaires	13
Mesures financières et réforme de la réglementation des marchés financiers	14
Emploi, marché du travail, protection sociale et droits au travail	15
Mécanismes internationaux de soutien	16

Moyens d'action face à la crise économique: une approche fondée sur le travail décent en Europe et en Asie centrale

1. Les rapports du Directeur général à la huitième Réunion régionale européenne ont été finalisés à l'automne 2008. Depuis lors, l'environnement économique dans la région s'est dégradé à un rythme alarmant, ce qui a eu des conséquences importantes pour les entreprises et le marché du travail. Le présent document fait donc le point sur la situation économique et présente les mesures prises par les pouvoirs publics qui sont actuellement examinées et appliquées en Europe et en Asie centrale. Il contient une évaluation préliminaire des éléments d'une approche intégrée visant à placer le travail au centre des mesures prises face à la crise.

Europe et Asie centrale: la récession s'aggrave

2. La rapidité et l'ampleur du ralentissement économique sont attestées par des profondes variations des données et des prévisions économiques au cours de ces derniers mois. La production a commencé à reculer dans la zone euro et dans de nombreux pays parmi les plus grands sur le plan économique en Europe et en Asie centrale aux deuxième et troisième trimestres de 2008. Les données concernant des pays ne faisant pas partie des 15 Etats membres ¹ de l'Union européenne montrent que la crise économique qui a débuté en 2008 était nettement plus prononcée et généralisée qu'on ne l'avait imaginé au début.

3. Dès la mi-septembre 2008, on a enregistré un accroissement de l'aversion pour le risque et un assèchement des flux de capitaux vers les pays en transition, et les marchés des actions dans ce groupe de pays se sont effondrés. La Banque mondiale a récemment noté que, sur les 20 pays en développement dont les économies ont réagi le plus fortement à la dégradation des conditions (mesurée d'après la baisse des taux de change, l'augmentation des écarts de taux d'intérêt et la chute des marchés d'actions), six sont situés en Europe et en Asie centrale ².

4. En s'appuyant sur les données dont elles disposent maintenant, les principales institutions financières régionales et internationales ont considérablement modifié leurs prévisions économiques. En septembre 2008, d'après les prévisions publiées par la

¹ Les 15 Etats membres de l'UE sont les suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

² Banque mondiale: *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the crossroads* (Washington, DC, 2009), p. 15. L'«écart» est le terme employé pour désigner le taux d'intérêt supplémentaire par rapport aux obligations d'Etat les plus sûres exigé par le marché pour prêter aux pays qui sont réputés présenter un grand risque de défaillance.

Banque centrale européenne (BCE), la production dans la zone euro augmenterait de 1,2 pour cent en 2009. Un mois plus tard (octobre 2008), le Fonds monétaire international (FMI) indiquait dans l'édition d'octobre des *Perspectives de l'économie mondiale* que, d'après ses prévisions, la zone euro enregistrerait une croissance économique positive en 2009, fut-ce à un taux très marginal de 0,2 pour cent³. Cependant, moins d'un mois plus tard, au début de novembre 2008, le FMI publiait une mise à jour dans laquelle les prévisions de croissance en 2009 pour la zone euro avaient été fortement réduites de 0,7 point de pourcentage⁴. Le FMI s'attend donc à une contraction dans la zone de 0,5 pour cent en 2009. En décembre, la BCE a attiré l'attention sur le fait que l'activité économique dans la zone euro pourrait reculer de 1 pour cent au maximum en 2009⁵. En janvier, d'après les prévisions publiées par la Commission européenne, le PIB devrait reculer de 1,8 pour cent dans l'Union européenne (UE) en 2009 avant de connaître une légère remontée de 0,5 pour cent en 2010. Cela se traduirait par une augmentation du taux de chômage qui se situerait à 8,7 pour cent en 2009 et 9,5 pour cent en 2010.

5. Les conséquences de la crise financière sur le marché du travail sont déjà visibles dans l'ensemble de la région. Pour la première fois depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, on a noté un renversement de tendance de la baisse du chômage dans les pays d'Europe centrale et d'Europe du Sud (qui ne sont pas membres de l'UE) et dans les Etats membres de la Communauté d'Etats indépendants (CEI). En 2008, le chômage dans cette zone a augmenté pour atteindre 8,8 pour cent. Dans l'UE, 3,5 millions d'emplois devraient être supprimés en 2008⁶. Le taux de chômage devrait donc atteindre 8,7 pour cent en 2009 et 9,5 pour cent en 2010, d'après les prévisions publiées en janvier 2009 par la Commission européenne. En Turquie, le taux de chômage a augmenté, passant de 9,7 pour cent dans les dix premiers mois de l'année 2007 à 10,2 pour cent dans la même période en 2008.

6. Les données officielles sur le marché du travail ne rendent pas pleinement compte de l'atonie des marchés du travail qui se profile dans la région. En outre, dans de nombreux pays, il s'avère de plus en plus que, pour faire face au fléchissement de l'activité, des entreprises réduisent le temps de travail, mettent leur personnel en congé administratif non payé et vont même jusqu'à retarder le paiement des salaires. L'aggravation de la crise économique a déclenché des mouvements sociaux dans certains pays.

7. Les pays de la région ne sont pas tous entrés dans la crise sur un pied d'égalité. Les taux de chômage avant la crise connaissaient des variations notables dans les différents pays de la région, et les conséquences sur le marché du travail ne seront donc pas uniformes. Le solde budgétaire et la balance courante varient aussi considérablement et certains pays se heurtent donc à des contraintes plus fortes que d'autres lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures pour faire face à la récession. Cependant, dans l'ensemble, la politique budgétaire pourrait grandement aider à freiner le ralentissement et à favoriser la reprise dans la majeure partie de la région.

³ FMI: *Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2008: Turbulences financières, ralentissements et redressements* (Washington, DC, 2008).

⁴ Idem: *Perspectives de l'économie mondiale, mise à jour* (Washington, DC, 6 nov. 2008).

⁵ Idem: «More action needed to combat spreading world crisis, IMF says», *Bulletin en ligne du FMI* (Washington, DC, 15 déc. 2008).

⁶ BIT: *Global Employment Trends 2009* (Genève, à paraître).

8. Les répercussions sociales et politiques d'une récession profonde et prolongée sont difficiles à évaluer avec certitude. Mais le pronostic est clairement pessimiste. Nous avons déjà assisté à une détérioration spectaculaire des niveaux de la production et de l'emploi dans les différents pays de la région. Les suppressions d'emplois, observées tout d'abord dans les secteurs des services financiers et de la construction dans les pays les plus touchés, se multiplient maintenant dans l'ensemble du secteur manufacturier et du secteur des services dans presque tous les pays de la région. Il semble que le gel soudain des crédits accordés aux entreprises à l'automne 2008 les ait contraintes à réduire brutalement leurs commandes tout au long de la chaîne d'approvisionnement, ce qui a entraîné des compressions de personnel.

Mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la crise

9. Les déséquilibres mondiaux sont un des facteurs les plus déterminants de la crise économique actuelle⁷. Il peut s'agir par exemple d'asymétries entre les pays dans la situation de leur balance des paiements et de l'accroissement spectaculaire des inégalités de revenus à l'intérieur des pays au cours de ces vingt dernières années. Ce dernier élément trouve son expression dans le recul de la part des salaires dans le PIB dans de nombreux pays qui a été examiné dans diverses publications récentes du BIT⁸. Il est impératif que ces facteurs soient pris en considération lors de l'examen des mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la crise et que des réformes soient mises en œuvre maintenant pour atténuer ces déséquilibres mondiaux.

10. La rapidité et la gravité de l'impact de la crise financière sur les entreprises de production et sur l'emploi semblent être liées aux changements apportés dans les méthodes de gestion financière des entreprises. Pendant les années où le crédit était bon marché et facile, de nombreuses entreprises, notamment les plus grandes, ont cessé de conserver des liquidités à titre de fonds de roulement et ont émis des obligations à court terme, en général d'une durée de trois mois. Cette forme de crédit s'est arrêtée brusquement en septembre 2008, laissant un grand nombre d'entreprises face à des problèmes de liquidités soudains et graves qui ont entraîné à leur tour une réduction des commandes passées par les fournisseurs et des licenciements. Certains gouvernements ont offert à des entreprises un financement d'urgence tout en encourageant par ailleurs les banques à utiliser les liquidités supplémentaires qui leur ont été accordées pour rétablir les lignes de crédit. A long terme, une reprise soutenue et stable nécessitera une refonte de la réglementation financière internationale pour faire en sorte que les entreprises de production bénéficient de conditions de crédit moins volatiles.

Effet des politiques financière et monétaire et possibilité d'y recourir

11. Entre septembre et décembre 2008, la plupart des pays ont sensiblement assoupli leur politique monétaire mais ces mesures n'ont pas jusqu'à présent réussi à inverser la tendance à la baisse dans l'économie européenne. Certains pays ont été obligés de durcir

⁷ BIT: Institut international d'études sociales (IIES): *A policy package to address the global crisis: Policy brief* (Genève, 2008) et document GB.303/WP/SDG/1.

⁸ BIT: *Global Wage Report 2008/09: Minimum wages and collective bargaining – Towards policy coherence* (Genève, 2008) et BIT/IIES: *Rapport sur le travail dans le monde 2008: Les inégalités de revenus à l'épreuve de la mondialisation financière* (Genève, 2008).

leurs politiques monétaire et budgétaire pour obtenir une aide financière du FMI et d'autres sources officielles.

12. Dans différents pays d'Europe et d'Asie centrale, les autorités publiques avaient dû prendre des mesures extraordinaires pour aider à stabiliser les marchés financiers et essayer de maintenir le crédit aux entreprises et aux ménages et, de ce fait, l'emploi et les revenus. Ces interventions comprenaient une baisse significative des taux d'intérêt, de fortes injections de liquidités et un assouplissement des exigences de garanties pour les opérations de refinancement des banques centrales. Dans plusieurs pays de la région, des mesures encore plus spectaculaires étaient nécessaires, en particulier la reprise d'institutions financières et/ou des prises de participation par les pouvoirs publics dans des banques commerciales et la mise en place de garanties pour les dépôts bancaires ou le relèvement du montant de ces garanties. Malgré ces mesures, la croissance a fléchi.

13. Premièrement, la baisse officielle des taux n'a pas été systématiquement répercutée par les banques commerciales. Cela a engendré d'énormes problèmes de liquidités pour les entreprises qui avaient besoin de financement à court terme à des taux abordables. De ce fait, les banques centrales ont dû prendre les mesures extraordinaires mentionnées plus haut; elles ont notamment offert des liquidités à court terme à des banques commerciales pour parer au plus pressé.

14. Deuxièmement, par crainte de l'insécurité économique, de nombreux employés et employeurs remettent à plus tard des décisions de consommation ou d'investissement. C'est ainsi que se profile le spectre de la déflation qui aurait des conséquences désastreuses pour l'emploi et le travail décent.

15. Troisièmement, les banques continuent de subir des pertes croissantes tandis que la valeur de leurs actifs chute.

16. Une politique monétaire anticyclique est extrêmement souhaitable pour la plupart des pays de la région et il est encore possible de réduire les taux d'intérêt avant qu'ils atteignent leur plus bas niveau qui est de zéro comme cela a été fait effectivement au Japon et aux Etats-Unis. Toutefois, la priorité va maintenant à des mesures de soutien financier accordé à des banques visant à assurer aux entreprises des crédits suffisants pour enrayer la chute de la production, de l'emploi et de la consommation.

17. Les banques centrales de la région n'ont pas toutes mis en œuvre une politique monétaire anticyclique au cours de ces derniers mois. Plusieurs pays de l'après-transition et de la CEI sont confrontés à une dette extérieure élevée, à de fortes pressions inflationnistes et une fuite massive de capitaux, ce qui a fortement limité leur possibilité de prendre des mesures pour faire face à la crise.

18. La Banque centrale de Hongrie a relevé massivement les taux d'intérêt en octobre 2008 de trois points de pourcentage (de 8,5 à 11,5 pour cent) pour essayer d'éviter la dépréciation de la monnaie nationale. Malgré cela, le gouvernement a été contraint, juste quelques semaines plus tard, de demander une aide d'urgence au FMI (ainsi qu'à l'UE et à la Banque mondiale). La Hongrie a récemment abaissé ses taux d'intérêt d'un demi-point de pourcentage, mais ceux-ci se situent toujours bien au-dessus de leur niveau d'octobre dernier.

19. La dette extérieure très élevée de l'Ukraine et la sortie massive de capitaux ont contraint ce pays à emprunter au FMI. A la fin de 2008, le FMI et d'autres ont accordé au gouvernement ukrainien un prêt d'urgence de 16,4 milliards de dollars des Etats-Unis. Ce prêt était assorti de conditions aux termes desquelles les autorités visaient «à rétablir la stabilité financière et macroéconomique via l'adoption d'un régime de change flexible assorti d'une intervention ciblée, d'une recapitalisation préventive des banques et d'une

politique budgétaire prudente associée à un resserrement de la politique monétaire»⁹. Selon le FMI, «[L]a mise en œuvre résolue des mesures prévues dans ce cadre devrait permettre de revenir à des taux d'inflation à un chiffre avant la fin du programme¹⁰.»

20. L'impact de la dévaluation du hryvna sur les entreprises et les travailleurs, ainsi que l'importance des sorties de capitaux et des pressions exercées sur le taux de change, a été alarmant. Le taux du hryvna par rapport au dollar a presque doublé dans les trois mois qui ont précédé la fin décembre. Une dépréciation aussi forte avait des conséquences néfastes pour les travailleurs et d'autres consommateurs qui devaient payer plus cher de nombreux produits de base importés. Qui plus est, un grand nombre d'entreprises – mais aussi de familles à revenu moyen – avaient emprunté de l'argent en devises ces dernières années et doivent maintenant faire face à des augmentations massives du coût en monnaie locale du remboursement de leurs prêts.

21. La Lettonie a choisi de ne pas dévaluer sa monnaie et avait donc préféré emprunter massivement auprès du FMI, ce qui avait nécessité ultérieurement des mesures draconiennes sur le plan budgétaire et sur le plan des revenus. Le gouvernement, qui a exprimé le désir de faire partie de la zone euro dans un proche avenir, a décidé de maintenir le taux de change existant déterminé par référence entre la monnaie nationale et l'euro. Pour appuyer le taux de change rigide, le gouvernement avait besoin de prêts énormes qui lui ont été accordés par l'UE et des pays nordiques, avec l'aide du FMI, ainsi que par le FMI lui-même. Le programme de prêts accordés à la Lettonie s'élève à près d'un tiers du PIB national; par comparaison, le chiffre est de 17 pour cent du PIB pour la Hongrie et de 9 pour cent pour l'Ukraine.

Politique budgétaire

Politique budgétaire des pays vulnérables

22. Les solutions budgétaires adoptées pour faire face à la crise économique dans l'ensemble de la région ont été radicalement différentes selon les pays. Par exemple, le Bélarus, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie et l'Ukraine ont jugé nécessaire de mettre en place des politiques déflationnistes pour obtenir des prêts d'urgence auprès du FMI. De telles politiques peuvent rétablir un certain degré de confiance sur les marchés financiers nationaux, mais au prix d'une aggravation de la récession et donc de répercussions négatives sur l'emploi, les salaires et l'investissement.

23. La Hongrie a dû emprunter 25 milliards de dollars E.-U. auprès du FMI, de l'UE et de la Banque mondiale au début de novembre 2008. En vertu des conditions dont était assorti le prêt accordé par le FMI, le gouvernement de la Hongrie était tenu de réduire sensiblement les dépenses budgétaires, en fixant la limite du déficit budgétaire à 2,9 pour cent du PIB pour 2008. D'autres réductions des dépenses sont nécessaires en 2009. Elles viennent s'ajouter aux mesures d'austérité que le gouvernement était déjà en train de mettre en œuvre et qui avaient permis une contraction du déficit budgétaire de près de 6 points de pourcentage du PIB entre 2006 et 2008. Dans le cadre de l'application des conditions établies par le FMI, le gouvernement a unilatéralement décrété le gel des salaires dans le secteur public et annulé le versement d'une prime du treizième mois pour 2009. Lorsqu'il a annoncé l'octroi de ce prêt, le FMI a indiqué que «... l'ajustement devra entre autres choses inclure une révision des salaires et des retraites. Le programme

⁹ FMI: «Le FMI approuve un accord de confirmation de 16,4 milliards de dollars avec l'Ukraine», Communiqué de presse n° 08/271, 5 nov. 2008.

¹⁰ *Ibid.*

des autorités envisage de maîtriser les dépenses en partie par des réductions de la masse totale des salaires et des pensions du secteur public. Les ajustements des salaires nominaux seront reportés et les bonifications de pensions suspendues ¹¹.»

24. En ce qui concerne l'Ukraine, l'accord de confirmation conclu avec le FMI comporte une disposition à l'effet de ramener le déficit budgétaire à 1 pour cent du PIB en 2008 ¹². Le resserrement budgétaire devrait passer essentiellement par des réductions des dépenses afférentes aux salaires et aux prestations dans le secteur public ainsi que par l'abaissement du niveau global des dépenses sociales. Le gouvernement a accepté de geler les salaires dans le secteur public pour 2009 et de réviser l'indexation de divers transferts sociaux, ce qui dans un contexte de recul de l'inflation suppose une nette diminution de la valeur réelle des retraites et autres transferts. En vertu de l'accord conclu avec le FMI, le gouvernement s'engage également à différer de deux ans une augmentation planifiée du salaire minimum.

25. En Lettonie, le programme négocié avec le FMI prévoit une réduction nominale des salaires dans le secteur public de 15 pour cent pour 2009. En outre, les effectifs de l'administration publique font actuellement l'objet de réductions (l'objectif étant de parvenir à une contraction de 15 pour cent étagée sur les trois prochaines années) et les dépenses au titre des biens et services fournis à l'Etat devraient être réduites de 25 pour cent. Le gouvernement s'est aussi engagé à diminuer les salaires dans le secteur privé sans toutefois préciser selon quelles modalités ¹³. Si ces mesures prévoient notamment des abattements de l'impôt sur le revenu, une augmentation importante de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) se fera durement ressentir au niveau de la demande intérieure. D'après les prévisions de la Commission européenne, la Lettonie devrait subir une contraction de 6,9 pour cent de son économie en 2009.

26. Entre 2004 et 2007, la Lettonie a connu une conjoncture dynamique avec un PIB réel affichant un taux de croissance annuel de 10 pour cent en moyenne. Cette croissance était financée en grande partie sur des emprunts extérieurs massifs dans le secteur privé, largement utilisés à des fins spéculatives sur le marché de l'immobilier. Le stock de la dette extérieure contractée par le secteur privé a été quasiment multiplié par quatre entre 2004 et 2008 et s'élève actuellement à 140 pour cent du PIB environ, tandis que la dette publique nette ne représentait que 7 pour cent du PIB en 2008. Pourtant, ce sont les emplois et les salaires du secteur public qui subissent maintenant le dur contrecoup de cette spéculation non maîtrisée.

27. Les conditions des prêts récemment accordés par le FMI contrastent avec la position de cette institution financière, qui préconise vivement d'engager à bref délai des dépenses budgétaires importantes pour parer au ralentissement économique ¹⁴. Toutefois, le FMI a également fait observer que «... dans des programmes que soutient le Fonds à l'heure actuelle, nous plaidons pour un certain resserrement budgétaire, malgré notre appel en faveur d'une relance budgétaire mondiale. Si les pays concernés par ces programmes disposaient d'une marge de manœuvre sur le plan budgétaire, nous dirions "profitez-en", mais souvent cette marge de manœuvre n'existe pas ¹⁵.» Il faut également

¹¹ FMI: «Le FMI accorde des prêts à la Hongrie et à l'Ukraine», *Bulletin du FMI en ligne*, 6 nov. 2008.

¹² FMI et Ukraine: Lettre d'intention, Mémoire de politiques économique et financière, et Protocole d'accord technique, 31 oct. 2008.

¹³ Voir la lettre d'intention adressée par le gouvernement de la Lettonie au FMI, *IMF Country Report*, n° 09/3, janv. 2009.

¹⁴ D. Strauss-Kahn: «The IMF and its future», discours prononcé à la Banque d'Espagne, Madrid, 15 déc. 2008.

¹⁵ *Ibid.*

évaluer la teneur des programmes du FMI au regard de l'engagement pris par le Directeur général d'appliquer une «conditionnalité sociale – autrement dit d'aider les pays à créer ou à maintenir des systèmes de protection en faveur de certains segments de la population susceptibles d'être concernés par un programme du FMI»¹⁶.

Politique budgétaire dans l'Union européenne

28. Un plan de relance de l'économie européenne proposé par la Commission européenne a été largement entériné par les 27 Etats membres de l'UE, lors du Conseil européen le 12 décembre 2008¹⁷. Ce plan vise à parvenir à une hausse de 1,5 pour cent du PIB de l'UE¹⁸. Il prévoit notamment une augmentation des dépenses de l'UE, à hauteur de 30 milliards d'euros, dans des domaines aussi divers que les petites et moyennes entreprises (PME), l'énergie renouvelable, les transports non polluants et l'industrie automobile.

29. L'essentiel des dépenses additionnelles (170 milliards d'euros) devrait émaner des 27 gouvernements des Etats membres de l'UE (l'Europe des Vingt-Sept). Des lignes directrices générales concernant ces dépenses budgétaires sont exposées dans les conclusions de cette réunion du Conseil européen. Elles indiquent que les mesures de relance peuvent prendre la forme d'une augmentation de la dépense publique, de réductions de la pression fiscale, d'une diminution des charges sociales, de soutiens à certaines catégories d'entreprises ou d'aides directes aux ménages, d'un financement accru de l'investissement et des infrastructures, d'une amélioration de la compétitivité des entreprises, d'un soutien plus important accordé aux PME et d'une promotion de l'emploi, de l'innovation, de la recherche-développement ainsi que de l'éducation et de la formation¹⁹.

30. A ce stade, il est difficile d'évaluer l'incidence des plans de relance nationaux sur l'emploi et le travail décent. Il est néanmoins possible de formuler des observations d'ordre général. L'effet des mesures sur la demande globale et l'emploi dépendra de divers facteurs, à savoir notamment: *a)* l'ampleur des mesures de relance; *b)* le rythme de leur mise en œuvre et leur durée; *c)* la mesure dans laquelle d'éventuels éléments initialement prévus dans le plan de relance sont mis de côté ou abandonnés; *d)* la mesure dans laquelle la relance sort du cadre de l'économie nationale par le biais d'un accroissement des importations, et la capacité de l'offre de répondre à toute augmentation de la demande; et *e)* les conséquences à plus long terme d'un déficit budgétaire accru.

a) Ampleur des mesures de relance

31. Il est difficile de calculer avec précision l'ampleur des plans de relance, qui ont été annoncés à ce jour au niveau national. Cela tient en partie au fait que certains gouvernements y ont inclus des activités ou des dépenses qui étaient déjà prévues par ailleurs. Divers instituts universitaires ou économiques se sont toutefois penchés sur ces propositions et ont entrepris de les évaluer au regard des lignes directrices figurant dans le plan de relance de l'économie européenne. D'après les estimations d'un groupe de

¹⁶ FMI: «IMF watching out for poor in crisis loan talks», *Bulletin du FMI en ligne*, 25 nov. 2008.

¹⁷ Conseil de l'Union européenne, *Conclusions de la présidence*, 17271/08, Bruxelles, 12 déc. 2008.

¹⁸ Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, *Quarterly Report on the Euro Area*, vol. 7, n° 4 (2008).

¹⁹ Conseil européen, *Conclusions de la présidence*, *op. cit.*, paragr. 12.

réflexion²⁰, les plans de relance initialement prévus par les 13 pays considérés avaient une importance très variable. Les plus ambitieux étaient ceux de l'Autriche, de l'Espagne et du Royaume-Uni, avec des mesures budgétaires proposées pour 2009 d'une valeur estimée à un peu plus de 1 pour cent du PIB. Depuis la date de l'élaboration de ces estimations à la mi-décembre 2008, la situation a évolué rapidement, ce qui a amené de nombreux pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni à revoir à la hausse le montant des mesures qu'ils avaient adoptées et d'autres pays à annoncer leur plan de relance initial.

32. Il ressort clairement des conclusions de la réunion du Conseil européen tenue en décembre 2008 que les mesures mises en œuvre par les gouvernements nationaux représenteraient environ 1,5 pour cent du PIB de l'UE, soit nettement moins que les 2 pour cent suggérés par le Directeur général du FMI. Des signes plus récents donnent à penser que le FMI va peut-être soutenir une stimulation budgétaire encore plus forte dans les pays auxquels il n'accorde pas de prêts d'urgence. Les auteurs d'un document du FMI font valoir que l'ampleur exacte des mesures de relance devrait être proportionnelle au fléchissement de la demande dans le secteur privé et devrait être revue en fonction de l'évolution de la situation²¹. D'après ce document, la politique de relance budgétaire devrait être «modulable, car la nécessité de réduire la probabilité perçue d'une nouvelle "Grande dépression" exige de s'engager à faire davantage, le cas échéant». Si de nombreux observateurs estiment que l'ampleur de la politique de relance budgétaire devrait varier selon les pays, d'autres ont suggéré d'appliquer un «plancher» ou un niveau minimal à ces mesures dans tous les pays.

b) *Rythme et durée de la mise en œuvre*

33. Le rythme auquel seront mises en œuvre les mesures de relance et leur durée auront des conséquences importantes sur la croissance économique et l'emploi. Dès le départ, la plupart des avis sur la question au niveau international ont mis l'accent sur des mesures pouvant être tour à tour prises ou suspendues rapidement. Par exemple, l'UE estime, comme indiqué dans les conclusions de la présidence du Conseil européen susmentionnées, que les mesures de soutien de la demande doivent viser à produire des effets immédiats et être limitées dans le temps. Par ailleurs, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que d'autres organisations ont déclaré que les mesures de relance budgétaire devraient être rapides, ciblées et provisoires²².

34. Un type de mesure de relance se prêtant à une mise en œuvre rapide est le recours intensif à des mécanismes automatiques de stabilisation, comme l'augmentation du montant ou de la durée des allocations de chômage ou encore l'assouplissement des critères y donnant droit, ainsi que l'augmentation du montant d'autres prestations et l'élargissement des systèmes de protection sociale. Ces mesures ont également l'avantage d'être destinées aux catégories sociales défavorisées et d'avoir un coût budgétaire qui diminue automatiquement dès que le chômage et la pauvreté reviennent à un niveau plus normal. Elles sont ainsi conformes aux critères voulant que les mesures soient «rapides, ciblées et provisoires». Par conséquent, de nombreuses organisations

²⁰ D. Saha et J. von Weizsäcker: «Estimating the size of the European stimulus packages for 2009», Brussels European and Global Economic Laboratory (BRUEGEL), 12 déc. 2008.

²¹ A. Spilimbergo *et al.*: *Fiscal policy for the crisis*, IMF staff position note (exposé de position), 29 déc. 2008, p. 3.

²² OCDE: «Réponse stratégique de l'OCDE à la crise financière et économique: Contributions à l'effort mondial», note du Secrétaire général, 23 déc. 2008, p. 9.

internationales, dont l'OCDE et le FMI, sont très favorables à l'application des mesures de cette nature.

35. Dans la pratique, seul un nombre limité de pays de la région ont nettement augmenté le montant et la durée des allocations de chômage ou d'autres prestations sociales, ou assoupli les critères y donnant droit. D'ailleurs, les pays de la région ne disposent pas tous d'un système global de sécurité sociale permettant ce type d'aménagements.

36. Des allègements fiscaux sont proposés dans de nombreux pays, car ils peuvent eux aussi être mis en place rapidement. Les possibilités en la matière sont des plus diverses et vont des abattements de l'impôt sur le revenu à la réduction de la TVA en passant par la baisse de l'impôt sur les sociétés, avec autant d'effets différents sur la demande et l'emploi. Par exemple, le gouvernement du Royaume-Uni a abaissé le niveau de la TVA de 2,5 points de pourcentage pour une durée limitée, le but étant d'encourager les consommateurs à anticiper leurs achats. En revanche, plusieurs autres pays, dont l'Allemagne et la France, ont opté pour des incitations plus ciblées, telles que le versement de fortes primes en espèces à l'achat de certains biens de consommation, comme des véhicules neufs économes en carburant.

37. Comparé au recours accru à des mécanismes automatiques de stabilisation et aux allègements fiscaux, d'autres mesures de relance – augmentation des dépenses consacrées à l'infrastructure physique, programmes de travaux publics ou accroissement des dépenses sociales – sont généralement plus longues à mettre en œuvre. Il est toutefois possible d'accélérer le processus en axant les efforts sur la modernisation des moyens de maintenance et de réparation de l'infrastructure physique existante ou en anticipant l'exécution de travaux de construction et de programmes prévoyant des dépenses sociales. De nombreux pays de la région incluent des programmes d'investissements publics dans leur plan de relance.

38. Alors que la durée estimée du ralentissement économique actuel s'allonge, l'équilibre des mesures budgétaires est davantage envisagé sous l'angle de programmes plus durables que sous celui de stimulations à court terme. Le FMI préconise de donner une nouvelle impulsion à des projets d'investissement public existants, d'accroître les dépenses consacrées à la maintenance de l'infrastructure et d'encourager les pouvoirs publics à commencer de planifier de nouveaux projets d'investissement susceptibles d'être mis en œuvre si la crise se prolonge²³. Privilégier un investissement public accru peut également faire progresser la réalisation d'objectifs de politique générale essentiels, tels que la promotion d'une croissance économique générant de faibles émissions de carbone et la création d'emplois «verts».

39. Des mesures à forte intensité de main-d'œuvre et pouvant être mises en place rapidement comprennent notamment la rénovation de bâtiments en vue de réaliser des économies d'énergie. Les bâtiments représentent 35 à 40 pour cent de la consommation totale d'énergie. Il est possible de réduire ce chiffre de moitié environ grâce à une meilleure isolation, à l'installation de dispositifs de chauffage, de climatisation et d'éclairage plus efficaces et à l'intégration de systèmes de production d'énergie renouvelable dans les bâtiments. Ces mesures, économiques et souvent rentables à court terme, peuvent s'appliquer très rapidement aux bâtiments publics, y compris aux logements sociaux.

²³ IMF staff position note (exposé de position), *op. cit.*, p. 1.

40. Les travaux de cette nature sont généralement effectués par des PME locales du secteur de la construction, qui actuellement tournent au ralenti à cause de la crise financière. D'autres domaines d'activités qui se prêtent à la création rapide d'emplois «verts» sont les suivants: exécution accélérée de projets concernant les transports publics pour lesquels les autorisations requises pour la conception et la construction ont déjà été obtenues; mise en œuvre sans retard de projets liés à l'énergie renouvelable, aussi bien à une grande qu'à une petite échelle décentralisée; travaux de réparation des infrastructures touchant à l'environnement, comme les systèmes de distribution d'eau et projets de réhabilitation environnementale concernant des sites industriels désaffectés ou des zones forestières, fluviales ou côtières.

41. L'UE favorise par ailleurs une action axée davantage sur les dépenses publiques que sur les allègements fiscaux, même si cela suppose peut-être un plus long délai de mise en œuvre, compte tenu des potentialités qu'offrent ces mesures pour dynamiser la productivité économique à long terme. Cela irait dans le sens d'une politique d'investissement public ciblée sur l'enseignement ainsi que sur la recherche-développement, outre l'infrastructure physique. Des dépenses publiques accrues en faveur d'autres services sociaux à forte intensité de main-d'œuvre, comme les soins de santé et les services de protection de l'enfance, sont tout aussi importantes.

c) *Maximiser les effets multiplicateurs sur l'emploi*

42. L'impact de toute mesure de relance sur la production et l'emploi dépendra de la mesure dans laquelle la dépense initiale additionnelle aura été économisée ou non engagée. C'est l'un des aspects de l'effet multiplicateur et l'un des principaux arguments privilégiant l'augmentation des dépenses publiques plutôt qu'une réduction de l'impôt. Par exemple, les réductions de l'impôt sur le revenu se traduiront par une augmentation du revenu disponible des consommateurs mais ce revenu disponible supplémentaire ne sera probablement pas dépensé immédiatement car la plupart des gens en épargneront une partie. Cela est particulièrement vrai dans les circonstances actuelles car les travailleurs craignent de perdre leur emploi et sont davantage disposés à remettre à plus tard des achats jusqu'à ce que le climat économique s'améliore. De même, les entreprises se trouvent face à une forte réduction de la demande de leurs produits et services dans un contexte où le crédit est cher et les incertitudes sont grandes. Dans ces circonstances, la diminution de l'impôt sur les sociétés, l'augmentation des provisions pour amortissements ou l'octroi de subventions sans condition à des entreprises peuvent réduire leur endettement ou améliorer leur bilan, mais n'augmenteront pas nécessairement les dépenses d'investissement ni la demande globale et n'amélioreront pas la situation de l'emploi.

43. A en juger par ces considérations, les dépenses publiques consacrées à l'infrastructure matérielle ou d'autres formes de dépenses sociales auraient un impact initial plus important sur la production et l'emploi que des réductions d'impôt généralisées pour les consommateurs ou les entreprises. Toutefois, tous les consommateurs ou toutes les entreprises ne sont pas logés à la même enseigne. Les pauvres sont les moins susceptibles de mettre de côté le revenu disponible supplémentaire et l'augmentation du revenu disponible de ceux qui se trouvent au bas de l'échelle des revenus aura des effets multiplicateurs plus importants que l'augmentation des revenus appliquée de la même façon à l'ensemble de la population. Ces considérations ont conduit le FMI et d'autres à préconiser une augmentation temporaire

des crédits d'impôt sur le revenu et aux dégrèvements d'impôt forfaitaires destinés aux groupes à faible revenu et aux consommateurs ayant un accès limité au crédit ²⁴.

44. En revanche, le FMI a vivement dénoncé les réductions des taux d'imposition sur les sociétés, des dividendes et des impôts sur les plus-values en capital ou la mise en place de mesures d'incitation spéciales comme la dépréciation accélérée pour les entreprises. Néanmoins, l'octroi d'aides publiques à des entreprises confrontées à des situations particulièrement difficiles qui conduiraient à leur fermeture ou à des réductions d'emplois massives devrait être envisagé. Cependant, l'octroi de subventions publiques à des entreprises devrait être lié à des plans de restructuration qui maintiennent les niveaux d'emploi et résultent d'un dialogue social entre la direction et les syndicats. En outre, le soutien accru des PME qui ne peuvent pas actuellement accéder au crédit à un coût raisonnable devrait être une priorité, car celles-ci représentent une partie importante de l'emploi total dans la plupart des pays.

d) *L'accroissement des importations et la réaction de l'économie nationale du côté de l'offre*

45. Un accroissement des importations risque d'empêcher toute mesure de relance de profiter à l'économie nationale et donc de ne pas produire l'effet désiré sur la demande intérieure et l'emploi. Plus l'économie est ouverte, plus ce risque est grand. La crainte de ces effets peut accentuer le problème du passager clandestin et expliquer le peu d'empressement de certains pays qui, plutôt que de mettre en œuvre des mesures appropriées, préfèrent s'en remettre aux mesures de relance prises par leurs partenaires commerciaux pour stimuler la croissance tirée par les exportations. Il conviendrait cependant de noter que les pays qui ont peu de possibilités de recourir à une politique budgétaire expansionniste sont en effet contraints de compter sur les effets d'entraînement des mesures de relance prises par des voisins plus forts. Sans ressources, le comportement de passager clandestin n'est pas un choix mais une nécessité. Pour surmonter ces problèmes de coordination internationale, il faudrait que tous les pays prennent collectivement l'engagement de mettre en œuvre un programme international complet fondé sur le partage convenu des besoins d'emprunt supplémentaires.

46. Au-delà de ces considérations, l'impact de tout plan de relance sur l'emploi dépendra de la rapidité avec laquelle l'économie locale pourra réagir face à une augmentation de la demande intérieure. Ces facteurs sont à la base des incitations ciblées et des transferts monétaires dont certains gouvernements font bénéficier les consommateurs qui ont le plus de chances d'acheter des produits fabriqués localement. L'impact national des programmes d'investissement publics est aussi déterminé par le niveau de dépendance aux matériaux de construction importés. Une approche à l'échelle européenne de l'investissement infrastructurel créateur d'emplois atténuerait ces préoccupations et contribuerait à l'objectif à long terme d'une intégration plus étroite des marchés.

e) *Conséquences de l'augmentation des déficits budgétaires*

47. De nombreux organismes internationaux, dont l'OCDE, le FMI ainsi que l'UE, se sont déclarés préoccupés par les conséquences à long terme de l'augmentation des déficits budgétaires et ont donc encouragé les gouvernements à présenter des plans à moyen terme réalistes destinés à rétablir la discipline budgétaire. Ces considérations sont importantes et les gouvernements doivent être conscients de l'impact que pourrait avoir une augmentation permanente des emprunts d'Etat sur les taux d'intérêt et/ou l'inflation.

²⁴ *Ibid.*, p. 14.

Toutefois, dans l'environnement actuel, la crainte de l'inflation et d'une éviction du secteur privé par suite de l'augmentation des dépenses publiques est pour une large part sans fondement. Au contraire, dans une récession, l'augmentation des investissements publics dans l'infrastructure, les transports publics et la technologie à faible émission de CO₂ ont probablement attiré l'investissement privé. En raison de la faiblesse des taux d'intérêt et du risque que la récession ne soit plus profonde, plus longue et plus coûteuse que prévu en termes budgétaires, des emprunts importants sont justifiés.

48. Bien que cela puisse être un argument général valable, une question dont il faudra tenir compte dans l'avenir est que les gouvernements de pays considérés comme étant relativement faibles doivent payer des taux d'intérêt nettement plus élevés sur leurs obligations que d'autres réputés plus stables. Même à l'intérieur de la zone euro, l'écart entre les cours des obligations d'Etat s'est creusé. Des mesures de relance budgétaire coordonnées peuvent donc nécessiter une approche plus collective de l'emprunt pour faire en sorte que tous les pays puissent contribuer effectivement à la mise en œuvre d'une stratégie de relance au niveau international.

Placer le travail décent au centre des mesures prises par les pouvoirs publics

49. La crise en Europe est beaucoup plus profonde et plus importante que ne le prévoyaient des commentateurs même pessimistes quand les premiers signes de turbulences sur les marchés financiers ont commencé à se faire sentir pendant l'été 2007, et la situation s'est considérablement dégradée au cours des six derniers mois. L'impact sur les entreprises, l'emploi et le travail décent augmente de façon alarmante. D'après les prévisions actuelles, on ne commencera pas à sortir de la récession avant la fin de 2009 au plus tôt et, selon toute probabilité, la reprise sera lente en 2010.

50. Par ailleurs, la crise a un retentissement mondial. L'Europe est particulièrement touchée par le ralentissement en Amérique du Nord et en Asie. Les partenaires de l'Europe en Afrique, en Amérique latine et dans le monde arabe sont aussi de plus en plus touchés par la crise. Les mesures prises par les pouvoirs publics doivent donc avoir une dimension européenne spécifique tout en s'inscrivant dans le cadre d'une mobilisation à l'échelle planétaire pour éviter l'engrenage conduisant de la récession à la dépression et encourager une reprise qui débouche sur une mondialisation plus durable.

51. Une responsabilité essentielle de l'OIT et de ses mandants est celle qui consiste à faire en sorte que les mesures prises par les pouvoirs publics maximisent l'intensité d'emploi des mesures de relance. Si l'on veut mener à bien l'Agenda du travail décent, il est essentiel de relancer la croissance et de faire en sorte qu'elle soit moins volatile dans l'avenir. A cet égard, il est essentiel:

- d'éviter de compromettre de façon durable la productivité de la main-d'œuvre, et de préserver l'investissement destiné à l'améliorer;
- de protéger les éléments les plus vulnérables de la main-d'œuvre en leur évitant un licenciement;
- de garantir aux entreprises durables, en particulier les petites entreprises, des fonds suffisants et de les préparer à la reprise; et
- d'utiliser pleinement les institutions de dialogue social pour échanger des informations et arrêter des mesures.

52. Comme le bureau du Conseil d'administration l'a souligné dans sa déclaration de novembre 2008²⁵, «Promouvoir l'emploi, la protection sociale, les principes et droits fondamentaux au travail et le dialogue social constitue, par le biais de l'Agenda du travail décent de l'OIT, un train de mesures efficaces pour riposter à la crise. La vision de l'avenir et la stratégie définies dans la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par l'OIT en 2008, s'appliquent parfaitement à ce contexte.» La Déclaration²⁶ souligne l'importance de la coordination par les Etats Membres des positions qu'ils adoptent dans des enceintes internationales compétentes et de la contribution fondamentale que doivent apporter d'autres organisations internationales et régionales dans la mise en œuvre d'une approche intégrée du travail décent. Une attention particulière est appelée sur l'effet des politiques de l'emploi, des politiques commerciales et financières et, par voie de conséquence, sur le rôle du BIT dans l'évaluation de ces effets. La Déclaration de 2008 offre donc un cadre précieux pour l'élaboration par le BIT d'une approche intégrée de la crise qui place le plein emploi et l'emploi productif et le travail décent au centre des politiques économiques et sociales.

53. De nombreux aspects de la crise que les participants à la réunion régionale voudront peut-être examiner peuvent être regroupés sous quatre dimensions d'une approche intégrée du travail décent:

- la coordination et l'élaboration de trains de mesures budgétaires destinées à freiner le ralentissement et à accélérer la reprise;
- des mesures financières visant à réactiver les lignes de crédit gelées accordées aux entreprises et aux consommateurs et une réforme des systèmes de réglementation pour rétablir la confiance dans la stabilité des marchés de capitaux;
- la promotion de politiques de l'emploi, du marché du travail et de la protection sociale qui permet aux politiques budgétaire, monétaire et aux politiques relatives aux marchés financiers d'avoir un impact maximal sur le développement des entreprises, la création d'emplois et la cohésion sociale;
- une amélioration des mécanismes d'appui international aux pays rendus vulnérables par de graves problèmes de balance des paiements, de fuite des capitaux ou de dépréciation de la monnaie.

Coordination des politiques budgétaires

54. De nombreux pays de la région ont annoncé récemment la mise en place de plans de relance destinés à atténuer les conséquences de la récession. Il existe des différences notables dans la portée et le contenu des plans adoptés jusqu'à présent. D'autres efforts visant à promouvoir une action coordonnée dans l'ensemble des pays de la région sont nécessaires pour maximiser les avantages tirés des effets multiplicateurs d'une action concertée de tous les pays d'injecter du pouvoir d'achat dans l'économie européenne. Ces mesures devraient être aussi coordonnées avec les partenaires mondiaux de la région.

55. Le FMI et la Commission européenne ont fait valoir que ces mesures devront représenter au total au moins 2 pour cent du PIB mondial ou 1,5 pour cent du PIB européen. Cependant, certains pays ont une plus grande marge de manœuvre que

²⁵ BIT: «La crise économique mondiale», déclaration du bureau du Conseil d'administration, nov. 2008.

²⁶ Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97^e session, Genève, 10 juin 2008.

d'autres. Cela tend à indiquer que certains pourraient mettre en place des mesures représentant plus de 2 pour cent ou qu'une aide supplémentaire pourrait être fournie à des pays dont la marge de manœuvre budgétaire est limitée en augmentant les prêts internationaux. La portée maximale des plans de relance devrait être revue à la hausse si la contraction de la demande dépasse ce qui est prévu actuellement.

56. Outre l'importance de ces mesures de relance budgétaire, le contenu des plans affecte leur impact sur l'emploi. Par exemple, les revenus disponibles supplémentaires résultant de la réduction des impôts ou de l'augmentation des prestations sociales ont plus de chance d'être dépensés par les ménages à faible revenu, ce qui aurait un effet plus marqué sur la demande globale. Ces mesures produisent des résultats relativement rapides. Les investissements dans les infrastructures ont un impact plus direct sur la création d'emplois mais leur financement peut prendre plus de temps sauf si les plans d'exécution des projets sont bien avancés. Ces investissements sont aussi rentables à long terme car ils améliorent la productivité globale de l'économie, réduisent les émissions de gaz à effet de serre et favorisent d'autres formes de protection de l'environnement.

57. Les participants à la réunion régionale souhaiteront peut-être demander que le BIT, en collaboration avec les Membres et les organisations régionales et internationales compétentes, évalue les conséquences pour l'Agenda du travail décent de l'importance et du contenu des plans budgétaires, et présente un rapport aux mandants au moment de la Conférence internationale du Travail.

58. Dans certains pays, la portée et le contenu des mesures de relance ont fait l'objet de consultations avec les partenaires sociaux. Les participants à la réunion voudront peut-être demander au Bureau de recueillir des informations qu'il communiquera aux Membres sur l'importance du dialogue social sur les politiques budgétaires anticycliques.

59. La question de la coordination des politiques au niveau international est actuellement examinée dans diverses instances, dont l'UE, l'OCDE et le FMI. Les participants à la réunion voudront peut-être demander au BIT d'examiner les possibilités de promouvoir les objectifs du travail décent dans le cadre de ces initiatives de coordination et d'en informer les Membres.

Mesures financières et réforme de la réglementation des marchés financiers

60. Les politiques budgétaires visent dans une large mesure à remédier aux défaillances de la machine économique dues au gel des apports de crédits en provenance du système financier. Il est par conséquent essentiel de rétablir un accès normal au crédit. De nombreux pays ont pris des mesures d'urgence pour éviter la fermeture d'institutions financières importantes et dégeler les lignes de crédit pour les entreprises durables.

61. Parallèlement à ces initiatives à court terme, les gouvernements examinent individuellement et collectivement les réformes à apporter à la réglementation des marchés financiers pour empêcher des prises de risque excessives et des innovations douteuses en matière de titres boursiers, semblables à celles que l'on considère comme les principales causes de la catastrophe financière.

62. Les conclusions sur les entreprises durables adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa session de 2007 soulignent que: «Un système financier qui fonctionne bien facilite la croissance et le dynamisme du secteur privé. La simplification de l'accès des PME, y compris des coopératives et des entreprises naissantes, au

financement, par exemple au crédit, au crédit-bail, aux fonds de capital-risque ou d'autres types d'instruments similaires ou nouveaux, crée les conditions appropriées à un développement de l'entreprise plus diversifié. Les institutions financières, notamment les institutions multilatérales et internationales, devraient être encouragées à intégrer le travail décent dans leurs pratiques en matière de prêts ²⁷.»

63. Des marchés financiers stables et fiables pour les apports d'investissements et de fonds de roulement sont indispensables aux entreprises durables et au travail décent. La réunion souhaitera sans doute demander au Bureau d'évaluer l'impact qu'auront sur l'emploi les mesures d'urgence destinées à régulariser les flux de crédit ainsi que les différentes propositions de réforme actuellement à l'étude, en collaboration avec les institutions internationales pertinentes.

64. La réunion souhaitera sans doute également proposer que le Bureau examine l'opportunité d'utiliser la Déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales ²⁸ pour étendre le dialogue tout au long des chaînes d'approvisionnement et atténuer par ce biais l'impact de la récession.

Emploi, marché du travail, protection sociale et droits au travail

65. La déclaration du bureau du Conseil d'administration à la session de novembre 2008 recense un certain nombre de mesures ayant trait à l'emploi, au marché du travail et à la protection sociale, qui sont nécessaires pour assurer la protection des personnes, soutenir les entreprises productives, sauvegarder des emplois et limiter l'impact de la crise sur l'économie réelle. Elles réaffirme également que, en temps de crise, la vigilance est de rigueur pour veiller au plein respect des principes et des droits fondamentaux au travail, à savoir la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

66. Le dialogue social et la pratique du tripartisme entre les gouvernements et les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs à l'échelle nationale et internationale sont particulièrement utiles pour trouver des solutions et renforcer la cohésion sociale durant la crise. Il est essentiel que la réflexion sur les options politiques et les priorités de la reprise passe par le dialogue.

67. Il faudrait envisager d'étendre les prestations de chômage, d'offrir des possibilités supplémentaires de formation et de reconversion professionnelle, de renforcer les services de placement, et de développer ou d'instituer des programmes d'urgence pour l'emploi ainsi que des systèmes de protection sociale ciblés. Les jeunes, hommes et femmes, les travailleurs précaires et ceux du secteur informel, les travailleurs migrants et les travailleurs pauvres font partie de ceux qui ont le plus besoin d'une telle protection. La préservation des régimes de retraite et la révision des conditions de crédit accordées aux propriétaires immobiliers endettés sont des priorités.

68. Il faut prendre et renforcer des mesures de protection sociale – sécurité sociale et protection des travailleurs – durables et adaptées aux circonstances nationales, en

²⁷ BIT: *Compte rendu provisoire* n° 15, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.

²⁸ Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par le Conseil d'administration à sa 204^e session, nov. 1977.

particulier l'extension de la sécurité sociale à tous, au moyen, par exemple, de mesures visant à assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, et 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.

69. Les systèmes qui établissent de saines relations d'emploi et contribuent ainsi à une croissance économique équilibrée sont précieux dans le cadre de la crise actuelle, en particulier pour permettre d'éviter des politiques qui aggraveraient les déséquilibres mondiaux ou creuseraient les inégalités de revenus. Dans le contexte économique actuel, réduire les niveaux de salaire en vue d'obtenir un avantage compétitif pourrait entraîner dans un cercle vicieux les revenus disponibles, les dépenses de consommation, la demande globale et les niveaux d'emploi. Une approche plus coordonnée des négociations salariales permettrait de maîtriser les conséquences déflationnistes qu'engendre la tentation de réduire le coût de la main-d'œuvre dans certaines entreprises.

Mécanismes internationaux de soutien

70. Les politiques monétaires, budgétaires, du marché travail et des salaires diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, en partie du fait que certains pays disposent d'une marge de manœuvre politique restreinte pour financer des mesures à la hauteur de l'impact économique et social de la crise. La capacité des gouvernements à emprunter des fonds sur les marchés internationaux afin de financer le déficit budgétaire généré par la crise et alourdi encore par les mesures adoptées pour enrayer le ralentissement économique est l'un des indicateurs de cette marge de manœuvre. Si les investisseurs internationaux considèrent que de tels prêts comportent un risque de défaut de paiement, le taux d'intérêt demandé augmente, le coût de l'assurance contre le défaut de paiement est revu à la hausse et, dans certains cas, il devient absolument impossible de lever des fonds privés. Le caractère subjectif du risque perçu est une entrave supplémentaire. En effet, si les emprunteurs «fiabiles» émettent un grand nombre d'obligations d'Etat, ils peuvent attirer tous les capitaux d'emprunt disponibles, obligeant les emprunteurs moins fiables à payer le prix fort.

71. Le FMI est le principal bailleur de fonds international officiel qui vient en aide, en dernier recours, aux pays incapables de lever des fonds privés; d'autres prêts officiels sont fournis par la Banque mondiale, les banques régionales de développement et, en Europe, différentes institutions de l'UE. L'aide apportée par le FMI aux pays qui ont des difficultés avec leur balance des paiements est généralement subordonnée à l'adoption de politiques nationales spécifiques, notamment dans le domaine budgétaire et monétaire. En Europe, un certain nombre de pays ont par conséquent adopté des politiques allant dans le sens de la conjoncture qui réduisent le déficit du secteur public (et par là même la demande globale), augmentent les taux d'intérêt et resserrent davantage le crédit afin de remplir les conditions requises pour obtenir un prêt. Dans certains cas, les salaires minima ont été réduits ou leur augmentation a été reportée.

72. Dans une économie toujours plus interdépendante comme celle de la région européenne, les mesures déflationnistes prises par différents pays en temps de récession ne font que diminuer l'effet stimulant des politiques anticycliques adoptées par d'autres pays. Alors que la crise s'aggrave et s'étend, il est de plus en plus probable que nombre de pays demanderont l'aide du FMI et/ou auront recours à des stratégies de survie déflationnistes. Le risque est réel que l'approche traditionnelle «pays par pays» du FMI aille à l'encontre du récent plaidoyer de son directeur général en faveur d'une relance au niveau mondial, et entraîne une politique du «chacun pour soi» qui pourrait sans peine

accentuer la récession. Dans ce contexte, il est également capital que l'Europe maintienne son aide au développement au moins à son niveau actuel et accorde des lignes de crédit et une aide supplémentaires pour permettre aux pays à faible revenu d'amortir les effets de la crise.

73. Afin de trouver les conditions nécessaires à une reprise stable et soutenue, il faut corriger les déséquilibres mondiaux qui sont au cœur de la crise économique actuelle. Cette correction nécessite d'approcher la coordination sous un angle nouveau qui, entre autres, encouragerait les pays dont la balance commerciale est régulièrement excédentaire à stimuler la demande intérieure, et accorderait plus de latitude aux pays en déficit pour qu'ils effectuent les ajustements nécessaires sans qu'il y ait déflation. Une partie des causes sous-jacentes des déséquilibres du solde des exportations et importations et du compte des opérations courantes entre les pays peut tenir aux déséquilibres sociaux, tels que l'aggravation des inégalités de revenus et l'évolution du rapport salaires/bénéfices, qui peuvent déstabiliser le rapport entre épargne, consommation et investissement, lequel est à la base de la création d'un environnement propice aux entreprises durables et à une croissance stable de l'emploi et du niveau de vie. Les Etats européens Membres de l'OIT souhaiteront sans doute saisir les occasions qui se présenteront d'intégrer ces réflexions dans le débat sur la réforme du système multilatéral.

74. La réunion souhaitera sans doute demander au Bureau d'évaluer les politiques et les réponses à la crise que proposent les organisations économiques et financières régionales et internationales, en mettant l'accent sur les coûts et avantages découlant, pour les entreprises durables, le travail décent et la justice sociale, d'une amélioration de la coordination des politiques au niveau international et des nouvelles approches de l'ajustement structurel. Riche de ses structures institutionnelles qui lui permettent d'agir collectivement, l'Europe est en bonne place pour mener ce réexamen des mécanismes internationaux de soutien et de coordination visant à soutenir l'objectif du travail décent pour tous dans l'ensemble de la région et concevoir des mécanismes plus solides pour instaurer une mondialisation équitable.