



Ministère
de l'emploi, du travail
et de la cohésion sociale



Bureau
international
du Travail

L'internationalisation de l'emploi: un défi pour une mondialisation juste?

**Réunion informelle des Ministres
du Travail et des Affaires Sociales de l'UE**

BIT, Genève, 9 juin 2005

L'internationalisation de l'emploi : un défi pour une mondialisation juste?

I. Introduction : Des enjeux émergents d'un dialogue international

La commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a demandé que le développement du travail décent devienne un enjeu mondial et que les objectifs de l'emploi soient plus fermement ancrés dans les politiques économiques internationales. Du fait de l'interdépendance croissante des économies nationales, les politiques de l'emploi et leurs buts doivent de plus en plus être examinés dans un contexte international. Ce thème de l'internationalisation de l'emploi a été examiné lors de la conférence réunissant des chercheurs français et internationaux organisée à Annecy les 11 et 12 avril 2005, conjointement par le BIT et le ministère français de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Cette réunion d'experts s'inscrit dans le cadre d'une série de débats, commencée en 2001, entre la France et le BIT sur des sujets d'actualité importants des politiques de l'emploi.

Les pages qui suivent rendent compte de quelques-uns des sujets débattus lors de la discussion. Elles ne reflètent pas nécessairement les vues du BIT ou du gouvernement français, mais plutôt celles des chercheurs et experts qui participèrent à la réunion. De plus, si la conférence a principalement discuté de l'impact de la mondialisation sur le marché du travail des pays développés elle a inscrit ses travaux dans une perspective plus large comme en témoigne la participation des experts des nouveaux pays membres de l'Union Européenne et celle des experts des pays en développement.

II. Sommaire

La conférence avait un ordre du jour étendu et elle a abordé trois questions connexes. Un premier objectif consistait à apporter un éclairage sur certains faits relatifs aux effets sur l'emploi des échanges commerciaux et des investissements étrangers, y compris s'agissant de questions aussi controversées que la délocalisation de la production de biens et de services. L'interconnexion de plus en plus marquée caractérisant des systèmes de production globaux, laquelle concerne aussi et de plus en plus les services, rend difficile une évaluation quantitative en termes de gagnants et de perdants. La délocalisation de la production ne constitue toujours qu'une partie minime des raisons des licenciements économiques et, à un niveau mondial, on peut supposer que le solde entre les gains et des pertes d'emplois est au pire égal à zéro. Il semblerait également que parmi les causes des problèmes d'emplois, la mondialisation ne soit qu'un facteur parmi de nombreux autres. Toutefois, pour le grand public, ce qui compte, ce n'est pas un solde nul ou positif au niveau mondial sur le long terme, mais le vécu à court terme avec les réductions d'effectifs, les fermetures d'entreprises, et les pressions s'exerçant sur les conditions de travail et sur les rémunérations. Les décideurs politiques doivent donc répondre aux problèmes nationaux et locaux de court et moyen terme.

Un deuxième objectif consistait à débattre des options qui se présentent pour régler les problèmes de court et moyen terme qui se posent avec l'internationalisation de l'emploi. À ce stade, la discussion s'est articulée sur l'exigence d'une mise en perspective historique, qui fasse apparaître que depuis le début, la libéralisation des échanges commerciaux a été assortie -- dans le monde développé-, de mesures économiques et sociales d'accompagnement. L'évolution nouvelle semble revêtir la forme de l'instauration d'un processus et d'un cadre légal et de l'apparition d'un système de gestion des ajustements à la fois au niveau national et au niveau

international (régional) comme le démontre par exemple la récente initiative de créer un fonds d'ajustement à la croissance au niveau de l'Union Européenne. Ce système d'ajustements entre en jeu lorsque des licenciements économiques se produisent mais il requiert une politique plus visionnaire, du fait que l'incertitude et la volatilité croissante des marchés du travail sous l'effet de la mondialisation exigent que les carrières des femmes et des hommes soient considérées sur l'ensemble de leur vie. Cette évolution révèle l'apparition d'une sorte de droit à des mesures d'ajustements tout au long de l'existence et à une protection des phases transitoires aux stades critiques du cycle de la vie active. Le licenciement pour cause économique en est un.

Un troisième objectif était de discuter de l'importance des instruments internationaux susceptibles de faciliter l'instauration d'un certain "niveau de jeu" dans les échanges internationaux et de promouvoir le développement. Les normes internationales du travail de l'OIT sont au nombre de ces instruments, et diverses manières de les promouvoir ont été discutées, comme par exemple des accords-cadres internationaux entre des organisations syndicales et des sociétés multinationales. On a constaté que les normes du travail revêtent un caractère de nécessité particulier dans les pays en développement et qu'il existe une compétition sud - sud de plus en plus marquée qui risque d'entraîner –en l'absence d'un « seuil social »- une détérioration des conditions de travail. Toutefois, l'objectif des normes du travail va bien au-delà de l'argument du "niveau de jeu" puisqu'il porte en lui, indépendamment de considérations touchant aux échanges commerciaux, des éléments de promotion de la croissance et du développement. Comme indiqué dans le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, la conférence a réitéré la nécessité d'une plus grande cohérence des politiques dans le cadre du système multilatéral. Une concordance de vue doit s'instaurer dans la gestion des effets à court terme de la mondialisation et de leur impact au niveau local si l'on veut aider ceux qui en sont affectés négativement et mettre en place les conditions d'une réussite à long terme.

Enfin, la quintessence des conclusions, c'est qu'il est nécessaire de faire face et ce, de toute urgence, aux effets à court et moyen terme de la mondialisation et de l'internationalisation de l'emploi à travers des politiques adéquates du marché du travail, en mettant en place des institutions permanentes de gestion des ajustements au niveau local, national et international, en vue de réinsérer des travailleurs dans la sécurité. Quoiqu'il soit important de trouver une réponse politique à des phénomènes comme les délocalisations, il est également souhaitable que de telles institutions soient considérées comme un bien public et restent accessibles à toutes les personnes touchées par des licenciements collectifs, que la cause en soit mondiale ou autre. À l'avenir, l'adaptation des travailleurs aux changements structurels doit être perçue comme un droit qui implique également le devoir de se doter soi-même de l'employabilité requise pour survivre aux turbulences de plus en plus marquées des marchés du travail. Une telle politique est importante pour un travail décent en tant que concept dynamique, puisque la notion de travail décent implique que la protection et la sécurité dépassent le cadre d'un simple emploi et s'étendent aux phases de transition entre les emplois. Toutefois, pour qu'une politique axée sur l'offre soit crédible, elle doit s'appuyer sur une politique industrielle et macro-économique correspondante en matière d'emploi.

III. Quelques questions et propositions pour la discussion

1. L'internationalisation de l'emploi : quelle est l'ampleur de ses effets?
 - Bien que les réactions populaires tendent à se focaliser sur les délocalisations, les pays à hauts revenus enregistrent également certains bénéfices, moins visibles, résultant de leur participation à la chaîne de valeur, à la fois dans l'industrie et les

services, de sorte que le solde n'est pas nécessairement négatif, tandis que les gains pour les pays à plus bas revenus sont importants.

- Néanmoins, il y a des effets sur l'emploi suffisamment négatifs et qui tendent à se concentrer sur des groupes particuliers de travailleurs ou de régions, pour qu'en réponse des politiques adaptées soient recherchées.
- Du fait de la multiplicité des chemins empruntés par les différents pays pour s'engager dans la mondialisation économique, les effets sur l'emploi sont souvent indirects et difficiles à distinguer de ceux dus à d'autres facteurs, tels les changements technologiques.

2. Comment prendre en compte l'internationalisation de l'emploi dans les politiques européennes et les politiques nationales de l'emploi ?

- Les politiques nationales ont besoin d'une vision stratégique de la chaîne internationale de valeur et des opportunités qu'elle offre. Ces opportunités changent en permanence et il est nécessaire d'être capable de s'adapter à ces changements.
- Il est souhaitable de concevoir et de conforter les avantages comparatifs en faveur de régions particulières et de groupes spécifiques de travailleurs.
- Il existe une large place pour la coopération internationale dans le domaine de la politique de l'emploi pour éviter que l'enrichissement d'un pays ne se fasse au détriment d'un autre.

3. Quelles sont les stratégies nécessaires à l'ajustement et à la protection ?

- L'intervention publique est généralement considérée comme importante pour assurer la sécurité des revenus et faciliter les transitions sur le marché du travail. Il existe aujourd'hui une tendance au développement d'une structure permanente des politiques de gestion de l'ajustement et des restructurations.
- Alors que les politiques de préretraites sont en train d'être abandonnées et que les politiques actives n'obtiennent pas de bons résultats, il faut mettre en place des politiques plus efficaces qui préparent, plus tôt dans leurs carrières, les travailleurs à changer d'emploi.
- La protection sociale dans le cadre d'un changement structurel devrait s'accompagner d'actions menées par les individus pour accroître leurs capacités d'adaptation ainsi que par les gouvernements pour mettre en place des politiques adéquates du côté de la demande de travail.
- Les pressions politiques tout aussi bien que les avantages procurés par des programmes plus précisément ciblés peuvent bien entendu plaider en faveur d'un traitement spécial concernant les délocalisations et il est donc légitime de répondre aux craintes par un ajustement idoine du commerce. Cependant, le cadre des politiques de gestion de l'ajustement et des licenciements ne peut être réduit aux délocalisations et à la sous-traitance, car il est impossible de distinguer les différentes causes des licenciements.

4. Quel rôle pour les normes du travail, le dialogue social et pour le BIT ?

- Les normes du travail sont un fondement important pour une mondialisation juste et une dimension essentielle à la croissance et au développement. Il est particulièrement important de promouvoir les principes fondamentaux et les droits du travail comme l'assise d'une économie mondiale.
- Les pays riches ont une position favorable dans la plupart des secteurs de la chaîne mondiale de valeur et leurs hauts niveaux de productivité leur permettent d'affronter la compétition des bas salaires. La compétition basée sur de faibles normes du travail doit être combattue (y compris dans le commerce Sud-Sud),

mais les faibles coûts du travail sont une source légitime d'avantage comparatif pour les pays en développement.

- Dans la structure tripartite du BIT le dialogue social apporte une contribution décisive au développement de réponses politiques en faveur d'une économie globalisée dans laquelle il y ait un engagement des partenaires sociaux et des pays, tant du Nord que du Sud.
- Il existe un besoin d'une politique cohérente des organisations internationales entre elles, qui devrait permettre une approche commune en faveur de politiques d'accompagnement dans la sécurité du changement structurel.

IV. Trois enjeux : les dimensions, la gestion des effets et la gouvernance de l'internationalisation de l'emploi.

A. Les dimensions de l'internationalisation de l'emploi

Lorsqu'on sonde leur opinion sur ce qui est à leurs yeux la principale menace que porte la mondialisation, les gens répondent invariablement que ce qu'ils redoutent le plus, c'est de perdre leur emploi et/ou d'avoir à accepter un emploi de moins bonne qualité. Les délocalisations, la substitution aux produits nationaux de produits d'importation meilleur marché qui ont vu le jour bien souvent à cause de salaires bas et de conditions de travail médiocres, et la crainte d'un afflux d'immigrants acceptant une faible rémunération sont au premier rang des craintes souvent invoquées contre la mondialisation. Le souhait de confronter cette perception du grand public à des éléments de fait impartiaux concernant la mondialisation de l'emploi est l'une des raisons à l'origine de la troisième conférence organisée conjointement par le gouvernement français et l'OIT sur le thème : "l'internationalisation de l'emploi : un défi pour une mondialisation équitable ?". En raison de la spécificité, de la complexité et de la sensibilité politique élevée du débat sur les migrations, la conférence s'est centrée exclusivement sur les répercussions en termes d'emplois des échanges commerciaux internationaux et d'investissements, en y incluant la question des tendances à la délocalisation des emplois. L'objectif était de parvenir à de nouveaux éléments de fait sur les tendances de l'emploi et aussi de débattre de solutions politiques éventuelles concernant les personnes touchées par ces transferts internationaux de biens et d'investissements et d'examiner les moyens que les pouvoirs publics pourraient mettre en œuvre pour donner à l'emploi une dimension plus équitable dans le contexte de la mondialisation.

Défis et opportunités

Comme le dit la commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation dans son rapport, la dimension de plus en plus mondialisée des échanges commerciaux et de l'investissement constitue à la fois un défi et une chance. Par exemple, la question de la délocalisation des emplois peut être posée dans des termes très simples : l'investissement et les emplois disparus dans le pays de départ correspondent à l'investissement et aux emplois gagnés dans le pays de destination.

Dans un tel cas de figure, les défis et les chances, comme les gagnants et les perdants, sont faciles à identifier. Mais, naturellement, un tel exercice à somme nulle n'exprimerait qu'une simplification démesurée de la réalité, autrement plus complexe, de l'internationalisation des échanges commerciaux, de l'investissement et de l'emploi. Lorsque des entreprises transfèrent une partie de leur production à l'étranger à travers des délocalisations et des fusions ou acquisitions, elles peuvent contribuer simultanément à la survie de l'entreprise mère nationale. par le fait que les biens produits à partir d'intrants importés deviennent plus compétitifs. Elles développent leur marché et peuvent trouver de nouvelles possibilités d'exportation, ce qui

stimule l'emploi également dans le pays de départ. Les déficits des balances des échanges commerciaux peuvent être perçus comme des pertes d'opportunités d'emploi mais, à nouveau, des importations meilleur marché de biens intermédiaires peuvent rendre des industries nationales plus concurrentielles. Des biens importés à meilleur marché profitent également aux consommateurs. Et, d'une manière générale, les échanges commerciaux et les investissements ne sont jamais à sens unique : les pays se trouvent en même temps gagnants et perdants et le solde net est difficile à établir.

À bien des égards, pour un pays, être en prise avec la mondialisation semble être une condition de maintien et de développement de la production nationale, de l'emploi et des systèmes de protection sociale : des études ont démontré que les pays qui sont en marge de la mondialisation sont les pays les plus pauvres et qui le restent. Ainsi, alors que ce débat est en général dominé par les craintes inhérentes aux pertes d'emplois, craintes amplifiées par les médias à propos des fermetures d'entreprises et des délocalisations, il serait dangereux d'en tirer des conclusions hâtives sur le bilan final global de ce phénomène particulièrement complexe.

Clarifier l'étendue de la menace

Un des objectifs de cette conférence était donc d'apporter quelques lumières dans le débat. Plusieurs intervenants ont présenté des chiffres qui étayaient les craintes du grand public quant aux répercussions de la mondialisation. Par exemple, l'énorme déficit des échanges commerciaux entre les États-Unis et la Chine correspondrait, a-t-on estimé, à un chiffre approximatif de 1, 8 millions "d'emplois non créés". Un calcul sommaire du déficit des échanges commerciaux de l'Union Européenne et la Chine pour 2003 donnerait un chiffre brut d'environ 0, 8 millions d'emplois «non créés». La désindustrialisation concomitante déplorée par les USA et par la France, où les emplois dans le secteur des services sont en hausse mais où les emplois dans l'industrie sont en baisse, montre que les délocalisations touchent d'abord le tissu industriel des pays.

Néanmoins, on a constaté récemment que ce phénomène affecte désormais aussi le secteur des services, qui en était jusque-là indemne. Des prévisions alarmantes, comme celles contenues dans les travaux de recherche de Forrester, lequel estime qu'environ 1, 2 millions d'emplois dans les services de l'Union Européenne sont déjà prêts à être délocalisés dans les prochaines 10 années, font que l'internationalisation de l'emploi et ses nouvelles dimensions posent de réelles inquiétudes. Si on y ajoute à une demande croissante d'ouverture en ce qui concerne l'agriculture et la conscience des avantages procurés par les coûts de la main-d'œuvre, non seulement en Asie de l'Est mais encore dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne il y a largement de quoi alimenter les craintes du public des pays avancés. Que restera-t-il de leurs avantages comparatifs ?

Dans leur majorité, sans méconnaître l'existence des problèmes d'emploi liés à la mondialisation, les intervenants ont présenté un tableau moins dramatique de la situation. Par exemple, il semblerait que les délocalisations "sèches" d'emplois soient plutôt rares. Un tel phénomène n'était à l'origine que de 6 % des pertes d'emplois dans le contexte de l'ensemble des cas de restructuration signalés par l'observatoire européen des restructurations et, en France, de seulement 10 % des compressions d'emplois dans les entreprises. D'une manière générale, il semble également difficile d'imputer les pertes d'emplois à la mondialisation en raison de la difficulté qu'il y a de démêler les différents facteurs ayant une incidence sur les emplois. Il semble évident que la technologie -- du moins à court terme -- est le moteur des pertes d'emploi puisqu'elle permet de réaliser des gains de productivité souvent sans expansion proportionnelle des marchés.

Il est aussi difficile d'accepter le concept "d'emplois potentiels non créés », apparemment démontré par une balance commerciale déficitaire, puisque pour s'engager dans des politiques de substitution aux importations il faudrait tout un éventail des politiques indésirables, dont probablement une politique de bas salaires et de conditions minimales de travail, pour que ces gains d'emplois soient réalisés à l'intérieur plutôt qu'à l'extérieur d'un pays. L'incertitude demeure donc quant à la mesure des effets sur l'emploi, notamment parce qu'à un niveau mondial, ces effets peuvent se traduire, entre les pays gagnants et les pays perdants, par un bilan à somme nulle ou à somme positive. La désintégration verticale de la production des biens et des services ajoute une dimension nouvelle à la mondialisation, rendant encore plus difficile un bilan des effets sur l'emploi : de plus en plus d'intrants intermédiaires dans la production (et aussi dans les services) sont produits à l'étranger, tout en étant commercialisés à l'intérieur et à l'étranger, bien souvent par des multinationales qui ont leur siège et leurs principaux effectifs dans des pays développés.

La mondialisation n'est seulement qu'un facteur parmi d'autres et, apparemment, pas celui qui est prééminent. Néanmoins, en interaction avec les changements technologiques et la nouvelle organisation en chaînes de valeur globales, elle a un effet d'accélération des changements structurels. Et si la part de (certains de) ces pays dans le commerce mondial a pu progresser, les pays développés sont encore les principaux acteurs des échanges commerciaux et de l'investissement et les principaux moteurs de la mondialisation.

La question de la nature des emplois qui se trouvent particulièrement menacés à elle aussi été abordée. L'idée générale que ce sont principalement les emplois non qualifiés qui seront concernés se trouve pour l'essentiel confirmée, mais sous certaines réserves. Il a été démontré qu'en principe des emplois de services, se situant à un niveau plus élevé, sont concernés eux aussi par les délocalisations ou les pertes mais il a également été ajouté que près de 60 % des emplois sur le point d'être délocalisés dans un proche avenir aux États-Unis sont des emplois plutôt peu rémunérés.

Un autre sujet abordé à été le creusement des inégalités qui semblent accompagner la mondialisation et l'internationalisation de l'emploi : alors que la pauvreté absolue est en recul, les inégalités de rémunération et de revenus entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci se creusent, et parfois à un rythme rapide. Cela résulte en partie de variables géographiques telles que l'éloignement par rapport aux grands centres et aussi en partie à une certaine forme de "course vers le bas" engendrée par un durcissement de la concurrence entre les pays et entre les travailleurs et par le doublement des effectifs de la main-d'oeuvre à prendre en considération sur le marché mondial avec l'entrée sur ce marché de la Chine et, dans une certaine mesure, également de l'Inde.

Mondialisation : l'ancienne et la nouvelle

La mondialisation n'est cependant pas un phénomène nouveau : avant d'être stoppé net par la première Guerre mondiale puis, plus tard par la deuxième Guerre mondiale, le transfert des échanges commerciaux et des investissements à travers les frontières a déjà atteint des sommets, qui n'ont guère été surpassés à nouveau qu'au milieu des années 1970. Tout en retrouvant progressivement le niveau qu'ils avaient atteint au début du XXe siècle, les échanges commerciaux ont néanmoins revêtu, jusqu'à une date récente, une nature très différente de ce qu'ils étaient alors. En 1913, la Grande-Bretagne - à l'époque la première nation commerciale - importait du blé et du thé et exportait des textiles. Elle commerçait principalement avec des pays lointains et très différents les uns des autres.

Le commerce reste encore principalement le champ clos des pays riches : la "vieille" d'Europe des 15 représente à elle seule 40 % du commerce mondial. Les deux tiers de ses importations et de ses exportations s'effectuent en son sein. La France, l'Italie, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne sont les principaux partenaires commerciaux de l'Allemagne, laquelle est la principale puissance exportatrice européenne. Il y a moins d'échanges commerciaux entre l'Allemagne et les États-Unis qu'entre l'Allemagne et la Belgique et le Luxembourg. Pour l'essentiel, par conséquent, le commerce mondial est un commerce de type local, aussi bien du point de vue des produits que de celui des partenaires commerciaux. Abstraction faite de ses échanges avec les autres pays européens, les échanges commerciaux de la France avec le reste du monde, dont les États-Unis et le Japon, représentent moins de 10 % de son PIB. La part des exportations de l'Europe occidentale à destination du monde en développement n'a pas cessé de régresser pendant tout l'Après-guerre. Aujourd'hui, les exportations des pays riches vers les pays pauvres ne représentent que 2 à 3 % du PIB des premiers.

L'activité des multinationales est le miroir des échanges commerciaux à l'échelle mondiale, dont elles sont d'ailleurs le principal vecteur. En 1998, 77 % des ventes réalisées par des multinationales américaines avaient pour destination des pays de l'OCDE.

Naturellement, ce sont les consommateurs des pays dans lesquels ils vivent qui intéressent principalement ces multinationales, ce qui explique pourquoi l'investissement étranger direct a pour principale destination et ce, depuis longtemps, les pays riches eux-mêmes. Cela explique aussi pourquoi l'investissement direct dans un pays a toujours été d'autant plus élevé que ce pays entretient des obstacles douaniers élevés ; l'investissement sur place étant un moyen de contourner des obstacles tarifaires pour atteindre le consommateur. C'est la raison pour laquelle les constructeurs automobiles japonais ont accru -- au début des années 1980 -- leurs investissements aux États-Unis, de manière à contourner les efforts protectionnistes américains.

Les changements

C'est seulement à l'orée du XXI^e siècle qu'une inversion véritable semble s'amorcer avec un accroissement des échanges commerciaux venant des pays en développement à destination des pays industrialisés. La Chine est l'un des exemples les plus marquants de cette tendance. Alors qu'il n'a progressé globalement que de 25 %, l'emploi dans les multinationales a doublé en Asie entre 1989 à 1998. En Chine, il a progressé de 53 % chaque année. Des multinationales apparaissent aujourd'hui dans des pays émergents dont les tarifs douaniers sont bas et qui font office, par le fait, de plates-formes de réexportation. Cette réexportation s'effectue selon une chaîne de production qu'il devient de plus en plus difficile de définir avec précision, principalement à destination d'autres pays asiatiques, avant que le produit final soit réexpédié. En 1995, la plus grande partie des importations des États-Unis consistait en des produits intermédiaires achetés par des entreprises industrielles. Dans les pays d'Europe (France, Allemagne et Royaume-Uni) plus de la moitié des produits intermédiaires sont désormais importés.

La célèbre poupée Barbie offre un exemple frappant de la nature nouvelle des échanges commerciaux mondiaux. Elle illustre ce que l'on appelle la "désintégration verticale" du processus de fabrication. La matière première, c'est-à-dire le plastique et les cheveux, vient de Taiwan et du Japon ; l'assemblage s'effectue aux Philippines tout d'abord, avant de se poursuivre dans d'autres régions à bas salaires, comme en Indonésie et en Chine. Les moules viennent des États-Unis, tout comme la dernière couche de peinture qui est réalisée juste avant la commercialisation.

Les chaînes de valeur

Cette "désintégration verticale de la production" est ce qui caractérise la plus récente expansion des échanges commerciaux mondiaux. Elle a beaucoup à voir avec le développement des technologies de l'information et elle présuppose une révolution dans l'organisation du travail. Ces nouvelles méthodes de production n'ont pas été créées par la révolution des technologies de l'information mais elles autorisent une radicalisation de leurs applications, y compris sous des formes élaborant à partir de l'idée d'un "maillage" en réseau d'unités de production complexes, à l'intérieur de l'entreprise comme à l'extérieur de celle-ci. Selon ces nouvelles méthodes d'organisation, l'externalisation des tâches à des sous-traitants joue un rôle déterminant. Les entreprises centrent leurs efforts sur leurs avantages comparatifs, sur les domaines où leurs marges sont les meilleures et, en particulier, aux deux bouts de la chaîne, comme on l'explique ci-après. De ce point de vue, on peut dire que l'emploi en lui-même se trouve internationalisé par un processus qui fait de cet emploi une proie, processus qui est beaucoup plus mondialisé que ne le laisse supposer le nombre des emplois qui se trouvent effectivement délocalisés.

La démarche reposant sur les chaînes de valeur révèle également les avantages comparatifs des pays : ce qui reste dans les pays développés correspond aux parties à plus forte valeur ajoutée de la chaîne de valeur, à savoir la recherche, l'étude et la conception de même que les stratégies de promotion et de commercialisation. Tandis qu'elle a pour effet de faire prospérer ces deux extrémités de la chaîne, la mondialisation a inversement pour effet de "resserrer l'étau" autour des stades intermédiaires, qui sont ceux de la production. C'est la raison pour laquelle la mise en opposition des services et de l'industrie aboutit à des conclusions erronées. Dans l'industrie, ce sont les activités les plus orientées vers les services propres au secteur industriel lui-même qui sont florissantes (dans les pays riches) et les activités de production au sens strict du terme qui tendent à être externalisées. Des études récentes révèlent ainsi que les entreprises les plus actives sur le marché international ont tendance à réduire leurs activités de production au sens strict du terme et à centrer leurs activités le plus possible sur l'organisation du nouveau complexe constitué par la chaîne de valorisation. Ainsi, d'une certaine manière, la délocalisation et la désindustrialisation sont les frères jumeaux d'une "mondialisation des tâches" qui semble de plus en plus s'imposer comme une condition pour tenir sa place sur le marché.

Les effets de l'internationalisation de l'emploi

Les discussions de la conférence semblent avoir fait ressortir l'existence à la fois d'une continuité et d'un changement dans la mondialisation. Bien souvent, la décision de s'établir à l'étranger obéit à des arguments de recherche du marché : de fait, la notion d'opportunités d'emploi exportées doit sans doute être nuancée, du fait que les différentiels de coûts ne permettent pas de servir le marché à partir du pays d'origine et que le fait de ne pas s'implanter à l'étranger équivaudrait à une opportunité manquée. Comme il est difficile de discerner la part locale de la part étrangère d'emploi dans le produit final, les effets sur l'emploi de ce processus restent indéfinissables.

D'une certaine manière, donc, cette impression courante selon laquelle avec l'internationalisation de l'emploi il n'y a que des pertes d'emplois mais pas de gains d'emplois est très vraisemblablement exagérée. Toutefois, si cette constatation peut être importante, elle ne suffit pas à répondre aux angoisses des populations.. Il en est ainsi parce que la simple probabilité d'un transfert à l'étranger ou d'un déplacement des investissements à travers la planète a un effet psychologique marquant : le danger d'une certaine dégradation des conditions de travail est bien concret, tout comme peut l'être la perte de son emploi.

Il est dans la nature des changements structurels de détruire des emplois en certains endroits, dans certains secteurs et dans certains groupes de travailleurs pour en créer d'autres dans d'autres

endroits, dans d'autres secteurs où parmi d'autres groupes de travailleurs, si bien que l'ajustement par rapport à ces changements est difficile et pénible. Et l'internationalisation de l'emploi ajoute une dimension nouvelle à ce phénomène du fait qu'un emploi perdu dans un pays peut réapparaître dans un autre. Que l'internationalisation de l'emploi, considérée au niveau mondial, se traduise par une somme nulle ou même positive, avec des gagnants qui remportent ce que les perdants ont dû abandonner, n'est pas un argument réconfortant pour les décideurs politiques. Il appartient à ces derniers de régler les tensions qui apparaissent à travers ces phénomènes de compensation à échelle planétaire (ou même simplement nationale) et les pertes au niveau local ainsi que celles entre l'arrivée de problèmes concrets à court-terme et de gains probables mais lointains. C'est pourquoi la conférence a également abordé la question de ce qui doit être fait pour rendre la compétition plus équitable et limiter les répercussions négatives de l'internationalisation de l'emploi. Toutefois, comme les effets négatifs en question semblent inévitables, du moins à court terme, les règles appliquées pour en traiter les effets ont également été discutées.

B. La gestion des conséquences de l'internationalisation de l'emploi

Il se déduit de ce qui précède plusieurs conclusions utiles pour le traitement des conséquences de la mondialisation des flux de l'emploi. Cette mondialisation a des applications à la fois pour la politique industrielle et pour celle du marché du travail. La conférence s'est centrée sur le deuxième aspect tout en notant que le premier, assorti éventuellement d'une politique macro-économique adaptée, serait certainement l'un des impératifs à satisfaire pour créer des emplois vers lesquels pourraient s'orienter les personnes ayant perdu le leur par suite de l'évolution des échanges commerciaux et de l'investissement.

Trois différentes approches étaient identifiées. Premièrement, celle suggérée par la chaîne de valeur, nécessite une politique d'adaptation qui doit avoir comme axe principal d'accélérer la spécialisation des entreprises aux deux bouts de la chaîne : il faut promouvoir le développement des secteurs qui recèlent un potentiel élevé de R&D et les emplois (spécialement les emplois non qualifiés) doivent être développés dans le secteur non directement exposé à la mondialisation. Telle est la voie qui est instinctivement suivie par un pays comme la France, qui s'efforce à la fois de stimuler une politique industrielle axée sur les hautes technologies (rapport Beffa) et d'appliquer une politique ciblée de soutien de l'emploi peu rémunéré au niveau local, comme exposé dans un autre récent rapport français.

Deuxièmement, si l'on se réfère à l'approche géographique, l'accent doit être mis sur les ressources disponibles dans les régions plutôt que sur les secteurs, comme dans l'approche précédente. Une région qui veut s'adapter doit offrir les nouvelles infrastructures (physiques et humaines) que recherche l'univers post-industriel. Cela peut être envisagé pour des gouvernements nationaux et/ou pour l'Union européenne, à travers les fonds structurels ou le nouveau fonds d'ajustement, qui peut apporter des compensations aux régions touchées par les délocalisations, en tout cas pendant une certaine période, pour les aider à enrayer la spirale vers le bas : de moins en moins d'emplois, des revenus en chute libre, de moins en moins d'infrastructures et une perte généralisée d'attraction.

La troisième approche est centrée davantage sur les individus touchés par le changement. Selon la conception classique des échanges commerciaux internationaux, une division internationale efficace du travail peut apparaître si, dans chaque pays, les travailleurs sont redistribués entre les secteurs. Une telle approche du problème ouvre la voie à des mesures ciblées sur les individus. C'est là l'un des points de départ fondamentaux du débat sur la "flexi-sécurité".

Très vraisemblablement, ces trois approches doivent être envisagées de manière combinée, puisqu'elles ne sont pas mutuellement exclusives. Les priorités qui seront retenues seront à l'évidence déterminées principalement par l'accent qui aura été mis sur l'une ou l'autre des conséquences de la mondialisation sur l'emploi.

La mondialisation n'est pas nouvelle, pas plus que les restructurations d'entreprises

La conférence a mis l'accent en particulier sur la troisième approche, parce qu'il y a eu par le passé beaucoup de licenciements pour cause économique et que des développements encourageants se produisent, qui pourraient aboutir à l'instauration d'un "système de gestion de l'ajustement" véritable et permanent, en rapport avec la libéralisation et la mondialisation des échanges commerciaux. C'est la raison pour laquelle la deuxième session de la conférence a été consacrée à l'étude de la question de l'anticipation des transferts d'emplois et de la protection des travailleurs touchés par les délocalisations et les réductions d'activité.

Dans cette optique, plusieurs auteurs, se référant aux années 1970, ont décrit dans des termes qui conservent encore leur pertinence immédiate un changement radical de la division internationale du travail, caractérisé par l'arrivée de nouveaux concurrents asiatiques « (le Japon et la Corée, en l'occurrence) dotés de moyens de production moderne, bénéficiant de salaire bas ou très bas, d'un niveau d'affiliation syndicale très modeste, d'une réglementation du travail et de règles environnementales moins contraignantes et de sources d'approvisionnement en matières premières et en énergie bon marché. Les premiers secteurs touchés par cette "nouvelle" compétition dans les années 1970 ont été le textile, l'habillement, les équipements électriques et optiques, puis la construction navale, la sidérurgie, l'industrie automobile et enfin les constructions mécaniques et électroniques. À cette époque, déjà, diverses mesures avaient été prises pour amortir socialement les effets des licenciements économiques et/ou réorienter les travailleurs vers d'autres secteurs à travers, par exemple, l'aide à la reconversion professionnelle, le soutien des rémunérations ou la mise à la retraite anticipée. Avant même les années 1970, l'expérience de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), en 1952, préfiguration de l'Union européenne, a montré que les autorités publiques, nationales et internationales, étaient très soucieuses d'amortir les effets des licenciements pour cause économique résultant d'une libéralisation graduelle de ces secteurs jusque-là protégés. Cet exemple montre qu'à une époque où l'Union européenne n'était qu'en germe, l'instauration d'un marché commun et l'élaboration de mesures de prévention ou d'atténuation des effets des pertes d'emplois étaient inextricablement liées. Le même constat vaut, encore qu'à un moindre degré, de l'intervention gouvernementale (et non supranationale) dans les autres blocs commerciaux, tels que la zone couverte par l'accord de libre-échange nord-américain (A.L.E.N.A.) qui ont renforcé leur assistance aux ajustements aux échanges commerciaux.

Pour la plupart, les politiques publiques et les mesures prises par les entreprises pour accompagner les restructurations tirent leurs origines dans ces expériences historiques, les méthodes européennes faisant appel plus abondamment à des mesures elles-mêmes plus variées que, par exemple, les États-Unis : mesures de prévention touchant les conditions mêmes dans lesquelles les entreprises fonctionnent, efforts déployés pour que les changements s'opèrent graduellement, application de mesures "liées à l'âge", mais aussi recours à des mesures "actives" de promotion de la mobilité professionnelle et/ou géographique, de subventions à la réindustrialisation, etc.. Les politiques européennes se sont rapidement écartées des mesures prétendant freiner le processus de restructurations en soi et ont accepté -- non sans heurts, dans le cadre de ce processus -- les règles du marché à la condition que des suppressions d'emplois soient accompagnées d'une politique de protection et de réorientation des travailleurs touchés.

Il semble qu'il y ait apparemment trois facteurs déterminants de déclenchement de l'intervention publique :

- En premier lieu, l'existence de grandes entreprises contraintes de procéder à des licenciements massifs de travailleurs.
- Deuxièmement l'impossibilité de répartir ces pertes d'emplois dans le temps, si bien qu'elles apparaissent massives et soudaines.
- Troisièmement, la concentration géographique des pertes d'emplois, qui les rend encore plus visibles et plus génératrices de pertes d'activités en aval.

En raison de ces facteurs, les petites et moyennes entreprises ont été largement laissées à l'écart lorsqu'il leur a fallu procéder à des ajustements, alors que les grosses entreprises ont en général bénéficié de tout un éventail de mesures d'accompagnement.

La diversité des expériences concernant les restructurations par suite de la mondialisation se manifeste naturellement à une échelle mondiale, notamment en Amérique latine et en Asie, où les travailleurs sont souvent touchés par des mesures de licenciements économiques sans que les pouvoirs publics n'interviennent ni que les entreprises procédant à ces restructurations n'apportent de compensation.

Il convient de traiter comme un cas à part les anciens pays communistes, tout d'abord parce que la structure du marché du travail et les règles de fonctionnement de leur société ne faisaient ressortir aucun chômage déclaré mais en lieu et place, une certaine forme de "rétention des emplois" au sein des entreprises. Sous le régime de l'économie de marché, le traitement interne des excédents de main-d'œuvre a disparu et les pertes massives d'emplois ainsi que le chômage de fait sont apparues au grand jour, en dépit des mesures d'ajustements qui ont été prises pour amortir les effets du changement de régime.

Vers un "système de gestion des ajustements" permanent ?

Alors que la continuité plutôt que le changement soudain caractérise les politiques d'ajustement, l'éventail des instruments qui ont été utilisés pour amortir les effets du libre-échange et de la mondialisation d'une manière socialement responsable montre qu'il y a eu en la matière une évolution graduelle ou un changement dans les priorités. On peut résumer sommairement la direction générale qui a été prise en disant que l'approche devient de plus en plus "Schumpeterienne", par référence au célèbre économiste autrichien qui avait formulé dans la première moitié du XXe siècle une analyse de la "destruction créative" du capitalisme. Selon cette approche, il est inutile de retarder les pertes d'emplois dictées par le capitalisme et il ne convient pas non plus de le faire pour protéger les travailleurs menacés. D'un autre côté, il est justifié d'amortir les conséquences des licenciements consécutifs à une réduction d'activité ou une rationalisation dans un secteur et d'organiser la réinsertion des travailleurs concernés en les orientant vers les secteurs en expansion.

Mais aujourd'hui les changements structurels interviennent dans un contexte où les licenciements économiques n'apparaissent plus comme des incidents regrettables mais isolés : progressivement ils deviennent plus étendus et revêtent un caractère plus permanent. Ils ne touchent pas simplement les grosses entreprises. À cause des nouvelles formes de travail et d'une organisation des entreprises qui trouvent leur expression dans l'externalisation des tâches et les livraisons en flux tendus -- l'un des pivots de l'externalisation à l'échelle mondiale et de la désintégration verticale -- les petites unités de sous-traitance, aussi bien national qu'international, sont immédiatement touchés par les problèmes qui se posent dans les unités principales de la chaîne de valeur. La conférence a évoqué la possibilité d'une "mutation génétique" des restructurations pour évoquer l'impératif constant de flexibilité et de compétitivité, qui rend de plus en plus difficile aux travailleurs de se reconvertir, de trouver un emploi et de le conserver.

On peut observer deux grands changements dans la manière dont les instruments accompagnant les restructurations sont utilisés. Aujourd'hui, à tout le moins dans les pays développés, les restructurations tendent à être menées conformément à des règles permanentes établies par les autorités publiques. Cette tendance à la "procéduralisation" est assortie à des approches plus "actives" qui sont censées envisager l'avenir des nouveaux emplois plutôt que de rechercher à préserver le passé. Ce qui en résulte, c'est l'apparition d'un "nouvel équilibre des droits et des devoirs", tout au moins dans l'Union européenne, en cas de licenciement pour cause économique. Le recours à l'application du droit ou même aux tribunaux devient une question centrale dès lors qu'une rupture du contrat d'emploi est en perspective. Ainsi apparaît une tendance à la "judiciarisation" des relations du travail, dont les effets sont le plus visible lorsque des restructurations interviennent, du fait que les travailleurs touchés ont en général été employés pendant longtemps dans des secteurs dans lesquels des relations de travail stables et protégées étaient garanties.

Aux États-Unis, ce sont les dispositions antidiscriminatoires qui occupent une place prééminente dans le cadre de toute procédure de licenciement économique, notamment lorsqu'un contentieux s'élève à propos de la discrimination par l'âge. Dans beaucoup de pays d'Europe, les "plans sociaux" énoncent les règles de fond et surtout les règles de procédure à respecter par les grandes entreprises lorsqu'elles procèdent à des licenciements économiques massifs. Malgré la diversité des situations d'un pays à l'autre, on peut distinguer l'émergence, du moins en Europe, de ce que les observateurs appellent un "système de gestion des licenciements économiques", qui va de la limitation/régulation des licenciements économiques à l'obligation de les signaler d'avance ou de consulter les travailleurs et/ou divers organismes publics régionaux ou nationaux, ou encore de se conformer à toute une série d'étapes prédéterminées. Ce "système" tire son fondement dans la législation européenne (une directive de 1975 modifiée puis développée en 1992) et plus récemment, en raison de l'accession d'un certain nombre de nouveaux membres, il tend à introduire un mécanisme de financement supranational, en instaurant un fonds d'ajustement de la croissance d'un milliard de Euros par an et des réserves d'urgence dans le cadre d'une politique de cohésion sociale qui pourraient atteindre les 11 milliards de Euros au cours des prochaines années.

L'activation des restructurations

Du point de vue d'une entreprise, qui doit affronter une concurrence de plus en plus vive, et dans le contexte de la réorganisation et de l'intensification des tâches, il semble naturel de conserver les travailleurs considérés comme les plus adaptables et les plus productifs. Ainsi, les travailleurs les plus anciens et les moins bien formés deviennent la principale cible dans la perspective de licenciements. Ils sont perçus comme des "clients" difficiles en matière de politique de l'emploi. Les plans de retraite anticipée semblent apparaître alors comme la meilleure solution possible pour la plupart d'entre eux. Dans de nombreux pays, l'accès à la retraite anticipée est perçue comme un droit par les travailleurs les plus anciens menacés par la mondialisation. On constate qu'il a été fait massivement recours à cet instrument par le passé dans le cadre de licenciements en masse. Aujourd'hui, dans une conjoncture de vieillissement de la population active, il paraît difficile de continuer d'appliquer cette solution censée ne nuire à personne, puisqu'elle offre des possibilités de restructurations aux entreprises, une certaine sécurité du revenu aux travailleurs et la garantie d'une paix sociale mais au prix, certes, d'un alourdissement des charges pesant sur les finances publiques ou sur celles des sociétés. Renoncer désormais à l'option retraite anticipée ne laisse plus que trois solutions aux travailleurs âgés : continuer d'être employés par leur entreprise, au prix, peut-être, d'une altération de l'emploi des jeunes moins nombreux sur le marché du travail au cours des prochaines années ; être mis au chômage avec un risque plus élevé de paupérisation à un âge avancé ou bien opter pour une politique active du marché du

travail pour assurer leur transition vers de nouveaux emplois ou être disponibles pour des emplois temporaires de remplacement.

La suppression graduelle des plans de retraite anticipée laissera la plupart des travailleurs, qui sont les premières victimes des restructurations, confrontés à de sombres perspectives. Les défis de l'avenir sont donc principalement au nombre de deux: premièrement, il faudrait des incitations qui rendent les entreprises capables de retenir leur personnel plus longtemps et deuxièmement il faudrait rendre les restructurations plus actives au sens où elles contribuent de manière plus authentique à un redéploiement des travailleurs des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion. Cela pourrait rendre nécessaire une répartition plus équilibrée des licenciements à caractère économique entre les diverses classes d'âge.

Mais des mesures actives peuvent-elles faire l'affaire ? l'OCDE constate que les taux de reconversion des travailleurs en quête d'un nouvel emploi après avoir été licenciés sont rarement supérieurs à 50 %, ce qui concorde avec les observations de la plupart des spécialistes. Ce que l'on constate, et qui est accentué par la spécificité des circonstances et des personnes concernées, c'est que les politiques de l'emploi actives ont un résultat relativement médiocre. En particulier, l'efficacité de la formation professionnelle en tant qu'instrument de politique de l'emploi dans le contexte de restructurations est éminemment sujette à caution. Bien souvent, elle est réputée inefficace si elle est trop générale mais non si elle a un caractère professionnel. Or, les travailleurs victimes de licenciements collectifs, souvent spécialisés dans un métier donné qui est en voie de disparition, ont fait une longue carrière dans un secteur sur le déclin et, du fait de leur âge, trouvent souvent très difficile de se motiver pour reprendre une formation ou même pour y avoir accès.

Donc, s'il faut en théorie une politique active du marché du travail (que cette politique soit publique ou mixte public/privé), des moyens doivent être trouvés pour la rendre plus efficace du point de vue de la réinsertion des travailleurs, mission particulièrement difficile lorsque les emplois sont rationnés. Pour parvenir à ce résultat et instaurer un "système de gestion des ajustements » qui soit efficace, plusieurs conditions sont requises.

Premièrement, il devrait exister plusieurs options de prévention des pertes d'emplois et ce ne devrait être qu'après épuisement de telles mesures qu'un redéploiement actif s'impose. Par exemple, comme il existe des cycles économiques qui prévoient des cessations temporaires d'activité, des mesures telles qu'un système de cessation temporaire d'activité ou de travail de courte durée peuvent éviter de transformer des difficultés temporaires sur le marché du travail en difficultés permanentes.

Une deuxième condition réside dans la gestion non seulement des pertes d'emplois mais aussi de la carrière des personnes. La plupart des études comportant une observation du sort des travailleurs victimes de restructurations révèlent que les résultats en termes de reconversion dépendent essentiellement de la carrière passée des intéressés. La carrière débute longtemps avant que ces licenciements collectifs ne se produisent et ce phénomène appelle une politique générale de l'employabilité. Une protection des trajectoires ou des choix professionnels qui assurerait une protection de la mobilité aux grands carrefours de la vie active, là où les risques sont présents (lors du passage de l'école à la vie active, en cas de changement d'emplois ou de passage de l'emploi au chômage) constituerait une nouvelle approche, qui irait en partie plus loin que la gestion immédiate des licenciements économiques mais qui demanderait à être intégrée dans les "systèmes de gestion des ajustements »

Une troisième condition réside dans la participation active de ceux qui passent par une reconversion ou dans le recours à d'autres mesures actives du marché du travail. Par exemple, la

résistance des travailleurs licenciés à une nouvelle formation, notamment s'ils sont assez âgés, va de pair avec les difficultés réelles qu'ils éprouvent pour trouver un nouvel emploi mais elle tend, dans le même temps, à accroître ces difficultés. Cette situation aboutie naturellement à un véritable cercle vicieux. À un certain stade, de nouveaux emplois, correspondant à la formation reçue, doivent être proposés. Une politique de discrimination positive selon l'âge peut alors concourir à ouvrir des emplois à cette catégorie.

Une quatrième condition consisterait en une implication active et authentique des partenaires sociaux. Beaucoup de mesures d'accompagnement des compressions d'effectifs rentrent dans le champ de leurs compétences : ils sont partie prenante dans les services publics de l'emploi, dans les conseils de formation professionnelle, etc. En outre, une participation constructive des partenaires sociaux dans le remodelage d'une politique active du marché du travail va dans le sens de leurs intérêts. Pour les employeurs, un "système de gestion de l'ajustement" permet de poursuivre dans la voie d'une restructuration socialement responsable ; pour les syndicats, un tel système apporte une aide à ses membres puisqu'il permet de s'occuper à la fois de ceux qui sont présents sur le marché du travail et de ceux qui en sont absents.

Une cinquième condition résiderait dans une position volontariste de la part des gouvernements nationaux. Les systèmes de "gestion de l'ajustement" seront financés en partie par l'État. Une grande partie de l'organisation du système sera faite à travers des unités décentralisées des services gouvernementaux ou de l'emploi, même si tous les acteurs de la société civile doivent être impliqués et que l'organisation peut être secondée par tout un éventail d'organismes intermédiaires publics, privés ou d'associatifs.

Une sixième condition résiderait dans une position volontariste de la part d'entités régionales intégrées telles que l'Union européenne. Le fait que l'on s'achemine vers la constitution d'un fonds d'ajustement de croissance est un signe manifeste que l'Union européenne évolue dans cette direction et entend cofinancer les activités de redéploiement des travailleurs. La stratégie européenne de l'emploi est un rouage décisif aussi dans l'accompagnement des restructurations.

Une septième condition consisterait à établir une stratégie au niveau mondial. Le système multilatéral s'accorderait de manière plus énergique sur la nécessité d'un "système de gestion des ajustements" capables de s'attaquer au problème du redéploiement des travailleurs avec efficacité. Les pays en développement et les pays émergents, en particulier, qui sont confrontés aux mêmes problèmes (par exemple, la caducité récente de l'Accord multifibres est à l'origine de problèmes d'emplois dans le monde entier) mais qui n'ont pas les mêmes capacités de financement et d'organisation que les pays développés ont besoin de conseils en matière de gestion des restructurations et d'un soutien financier pour faire face aux licenciements économiques.

Reste à savoir si on ne devrait pas donner accès à une telle structure permanente répondant aux besoins des travailleurs en matière d'ajustement seulement qu'à ceux qui sont touchés par les conséquences des délocalisations et les pertes de travail dues au commerce, comme c'est le cas avec les programmes américains d'assistance aux ajustements. Pour des raisons politiques, une telle idée a des attraits, puisqu'elle permettrait aux gouvernements de montrer qu'ils contribuent activement à définir des solutions aux problèmes résultant directement de l'internationalisation de l'emploi. L'évaluation des politiques a aussi démontré que les politiques plus ciblées sur des groupes spécifiques ont en général un meilleur résultat que les politiques générales. Mais d'un point de vue économique et pratique, un tel ciblage serait beaucoup moins défendable. Il est de plus en plus difficile de démêler les différentes causes des licenciements économiques (échanges commerciaux et investissements, délocalisations, technologie, concurrence nationale, échec de fusions et acquisitions, turbulences des marchés financiers, privatisation, etc.), les travailleurs

licenciés ne se distinguent guère entre ceux affectés par la mondialisation et ceux affectés par d'autres causes et il serait difficile de refuser des droits à certains et d'en accorder à d'autres. Autre facteur, le "système de gestion des ajustements" qui commencent à apparaître se présente comme un « bien public » sinon au niveau mondial du moins au niveau national ou interrégional. Un tel système présuppose un accès ouvert à tous dans des conditions similaires.

C. La gouvernance de l'internationalisation de l'emploi

A long terme, et au niveau mondial, les effets de la mondialisation sur l'emploi peuvent être positifs. Cependant, ce qui importe c'est une capacité d'adaptation à court et moyen terme. Un "système de gestion des ajustements" permanent mais adaptable a été proposé pour faire face à ces problèmes d'ajustement à court et moyen terme. Cela peut être fait aussi bien au niveau national qu'à un niveau régional de zones économiques intégrées, comme l'Union européenne mais aussi comme l'ALENA ou le Mercosur. Ce qui serait plus difficile, mais pas impossible, ce serait de mettre en place un fonds international d'ajustement, qui aurait pour mission de s'efforcer de compenser les perdants, en taxant éventuellement les gagnants, à un niveau mondial.

Cohérence des politiques

Pour apporter une réponse à certains aspects des préoccupations touchant à l'emploi dans la phase actuelle de la mondialisation, des instruments internationaux sont nécessaires. Par exemple, à un niveau mondial, une plus grande cohérence des politiques d'accompagnement des changements structurels s'impose. Des tentatives ont été faites par les acteurs du système multilatéral, comme la Banque mondiale, pour essayer d'assortir les mesures de libéralisation des échanges commerciaux de mesures de politique sociale, ces tentatives étant en fait tout à fait comparables à celles que proposent l'OIT et l'Union européenne. De même, l'OCDE s'est engagée pleinement dans une politique d'accompagnement de la libéralisation des échanges commerciaux par des mesures de sécurité en faveur des travailleurs. De telles règles et politiques de flexi-sécurité, qui acceptent des ajustements mais assurent une sécurité, sont un terrain prometteur de politique commune.

Les normes du travail

Toutefois, il est également nécessaire d'instaurer une certaine égalité dans les règles du jeu, notamment parmi les pays en développement. Tandis que la conférence s'est centrée davantage sur les incidences des échanges commerciaux et de l'investissement sur les marchés du travail des pays développés, les discussions concernant les normes du travail de l'OIT ont suggéré que les pays du Sud ont plus besoin que les pays du Nord d'une politique de protection par rapport à une concurrence déloyale. La domination des échanges commerciaux et des investissements internationaux par les pays du Nord reste écrasante. Ce ne sont pas tant les pays du Nord qui pâtissent le plus des incidences négatives de la concurrence par le biais des avantages sur les coûts dans le prix de la main-d'oeuvre et dans les conditions de travail, en raison de leurs avantages sur le plan de la productivité et de leur position dans la chaîne de valeur. Par exemple, même si les salaires dans certains nouveaux pays membres de l'Union européenne sont plus bas que ceux des vieux pays membres de l'Union européenne, le niveau de productivité particulièrement élevé dans les pays avancés compense cet désavantage sur les coûts. Et ce sont les firmes multinationales qui investissent dans ces pays jadis en transition, qui peuvent combiner les coûts du travail bas avec une haute productivité ce qui leur assure une bonne compétitivité.

Cependant, il existe une âpre compétition par les prix entre les pays en voie de développement, intensifiée par l'irruption de la Chine dans le marché mondial, même si le marché domestique chinois offre aussi des nouvelles possibilités d'exportation pour les autres pays. Beaucoup des

pays sont vulnérables. Avec l'expiration, en 2004, de l'Accord multifibres sur les textiles et l'industrie de l'habillement et l'énorme expansion de la capacité de production chinoise, des pays comme le Cambodge, la Thaïlande, le Bangladesh, Sri Lanka, le Maroc et le Mexique se sont sentis menacés par une compétition accrue et la perspective de pertes d'emplois. En 2001, l'OIT a lancé un projet sans précédent reposant sur un partenariat multilatéral en faveur de l'industrie du vêtement du Cambodge, qui emploie plus de 270'000 travailleurs, principalement des femmes, et qui assure 80 % des exportations de ce pays. Ce projet, intitulé "de meilleures usines au Cambodge", s'appuie sur une équipe de contrôleurs du travail indépendants qui effectuent des visites sans préavis dans les industries du vêtement pour contrôler des aspects aussi divers que la liberté syndicale, les salaires, la durée du travail, les facilités sanitaires, la sécurité des machines et la lutte contre le bruit. Le Cambodge a été en mesure de gagner des parts de marché grâce à cette stratégie de revalorisation des normes du travail.

Les normes du travail, et particulièrement les droits fondamentaux de travail, comme l'interdiction du travail forcé, de la discrimination, du travail des enfants, et la liberté syndicale ou la liberté de négocier collectivement, revêtent une pertinence élevée dans les pays en développement. Ils sont aujourd'hui considérés comme un plancher minimal des droits dans une économie mondialisée. Respecter ces lois ferait une différence : il a été mentionné que l'instauration de la liberté syndicale et de syndicats libres en Chine déboucherait sur des augmentations des salaires considérables.

Depuis l'époque d'Albert Thomas, premier directeur général du BIT, l'Organisation maintient comme principe que l'amélioration des conditions de travail ne vient pas simplement dans le sillage du progrès économique mais requiert une démarche volontariste en matière de droits formels et des accords internationaux. Une concurrence débridée sur le marché du travail ne peut que tirer vers le bas les conditions de travail. Le garde-fou contre une telle situation, c'est une règle commune ou un plancher minimum en ce qui concerne les salaires et les autres conditions de travail, qui s'applique à tous les concurrents effectifs ou potentiels. S'il existe une concurrence étrangère, alors les règles normatives doivent être internationales. Elles doivent évoluer en même temps que la population active, le marché des produits et le marché des capitaux, pour prévenir toute sous-enchère et une contamination de l'altération des conditions de travail d'un pays à l'autre. Cette prescription fonctionnelle est reconnue par les économistes lorsqu'ils parlent de "risques moraux", de "facteurs extérieurs négatifs", ou encore de "franc-tireurs". Le problème, cependant, c'est qu'il faudrait introduire ces règles plus ou moins en même temps dans tous les pays ou du moins dans le plus grand nombre d'entre eux afin qu'elles deviennent la norme pour tous.

Certains participants considèrent que cette mission serait facilitée si l'introduction de ces normes était liée aux négociations commerciales, ce qui inciterait à une coopération entre l'OMC et l'OIT. Par exemple, l'Union européenne accorde une préférence tarifaire aux pays qui observent les droits fondamentaux du travail tels qu'établis par l'OIT. Le respect des droits fondamentaux fait aussi partie des initiatives de « responsabilité sociale des entreprises », par exemple `travers du "global compact" de L'ONU.

L'établissement d'un lien entre les normes et les échanges commerciaux suscite également une certaine opposition dans les pays en développement, où cette démarche est souvent perçue comme une forme de politique protectionniste. Mais il y a aussi des raisons socio-économiques pour faire des normes du travail un élément du processus de développement et ne pas suivre la voie de "la croissance d'abord, les normes après". Par conséquent, si l'utilisation des normes comme une clause conditionnelle dans les négociations commerciales peut en principe favoriser la ratification, la diffusion et l'application des normes, leur contribution fondamentale à la croissance et au développement est plus importante.

Dialogue social

Autre élément important de la gouvernance d'une mondialisation et d'une internationalisation plus équitable de l'emploi, l'instauration d'un dialogue social international. Les organisations de travailleurs et d'employeurs sont concernées les unes comme les autres par l'internationalisation de l'emploi et doivent faire entendre leur voix dans des questions telles que les normes du travail, les conditions de concurrence, la sécurité des travailleurs, etc. Des accords-cadres internationaux (ACI) sont négociés au niveau mondial entre des multinationales et les organisations syndicales représentatives de leur personnel. Ces accords garantissent les droits fondamentaux des travailleurs (OIT) dans l'ensemble des établissements de la multinationale. À une date récente, plus de 30 multinationales avaient signé de tels accords avec des organisations syndicales mondiales.

Comme indiqué ci-dessus, l'un des impacts notables de la mondialisation de l'économie est l'accélération des changements structurels dans les pays qui s'ouvrent aux échanges économiques et aux flux de capitaux internationaux. Pour prévenir les risques et maximiser les gains à recueillir des échanges internationaux, employeurs et salariés doivent s'adapter rapidement et de manière efficace, en se convertissant, pour les premiers, à de nouveaux produits et à de nouveaux procédés, et en acquérant, pour les seconds, de nouvelles qualifications et compétences. Les pouvoirs publics doivent mettre à disposition les compétences les services nécessaires pour faciliter les ajustements par rapport aux échanges commerciaux à travers des systèmes d'information du marché du travail et des politiques actives du marché du travail. S'appuyant sur les conventions pertinentes relatives au développement des ressources humaines et des services de l'emploi, l'OIT assure un système de services consultatifs aux pays qui souhaitent bénéficier des politiques et des pratiques qui se sont révélées les plus avancées, les plus avisées et les plus efficaces au niveau mondial.

Liste des participants
Dialogues sur la dimension sociale de la mondialisation
Annecy, 11-12 avril 2005
L'internationalisation de l'emploi: un défi pour une mondialisation juste?

Peter Auer, Chief, Employment Analysis and Research Unit – auer@ilo.org

Rajendra K. Bandi, Chairperson, Center for Software & IT Management, Indian Institute of Management, Bangalore – rbandi@iimb.ernet.in

Geneviève Besse, Chargée de mission internationale, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) - genevieve.besse@dares.travail.gouv.fr

Haroon Bhorat, Director, Development Policy Research Unit (DPRU) University of Cape Town, South Africa – hbhorat@commerce.uct.ac.za

Daniel Cohen, Professeur, Économiste, ENS - Daniel.Cohen@ens.fr

Alexia Dauchy, Chargée de mission au Département Synthèses, DGEFP - alexia.dauchy@dgefp.travail.gouv.fr

Michael Dauderstädt, Head, International Policy Analysis Unit, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn – daudersm@fes.de

François Eyraud, Chief, Conditions of Work and Employment Programme – eyraud@ilo.org

Rashid Filali Mekkassi, Professeur de droit, Université de Rabat - filali3@menara.ma

Klara Foti, Economist, Institute for the World Economy, Budapest - kfoti@vki.hu

Annie Fouquet, Directrice de la DARES - annie.fouquet@dares.travail.gouv.fr

Michel Fouquin, Directeur adjoint du CEPII - fouquin@cepii.fr

Jacques Freyssinet, Président du Conseil scientifique du Centre d'études pour l'emploi - jacques.freyssinet@cee.enpc.fr

Bernard Gazier, Professeur, Chercheur, Matisse, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne - bernard.gazier@univ-paris1.fr

Damian Grimshaw, Professor, Director European Work and Employment Research Center, University of Manchester - Damian@manchester.ac.uk

Michel Guerre, Conseiller technique pour les Affaires européennes et internationales, DRT - michel.guerre@drt.travail.gouv.fr

Maryse Huet, Chargée de mission à la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME) - maryse.huet@mime.travail.gouv.fr

Jean-Claude Javillier, Senior Adviser, International Institute for Labour Studies – javillier@ilo.org

Brian Langille, Professor, University of Toronto – brian.langille@utoronto.ca

Jean-Pierre Laviec, Director a.i., International Institute for Labour Studies – laviec@ilo.org

Frédéric Lerais, Chef de la mission analyse économique, DARES - frederic.lerais@dares.travail.gouv.fr

Jean-Daniel Leroy, Director, Paris Office - leroyjd@ilo.org

Adriana Marshall, Senior Labour Economist, Instituto de Desarrollo económico y social, Buenos Aires - marshall@mail.retina.ar

Dominique Méda, Cheffe de la Mission Animation de la recherche, DARES - dominique.meda@dares.travail.gouv.fr

Marie-Ange Moreau, Professeur de droit, Juriste à l'Institut européen de Florence - Marie-Ange.Moreau@IUE.it

Marie-Laure Morin, Conseiller à la Cour de Cassation - Marie-Laure.Morin@justice.fr

Anne Muxart, Ministère des finances (DGTPE, PCN) - anne.muxart@dt.finances.gouv.fr

Tom Palley, Chief-Economist US-China Economic and Security Commission – tpalley@yahoo.com

Jean-Marie Paugam, Institut français des Relations internationales (IFRI) - paugam@ifri.org

Emmanuel Reynaud, Chief, Social Security Policy and Development Branch – reynaud@ilo.org

Gerry Rodgers, Director, Policy Integration Department – Rodgers@ilo.org

Richard Alexander Roehrl, Research Manager, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Dublin – rar@eurofound.eu.int

Valérie Rouxel-Laxton, Economist, EU Commission – Valerie.ROUXEL-LAXTON@cec.eu.int

Werner Sengenberger, Consultant of International Organizations, Former Director of the Employment and Training Department of the ILO, Geneva – sengenberger.w@wanadoo.fr

Mazyar Taheri, Délégation aux Affaires européennes et internationales, DAEI - mazyar.taheri@sante.gouv.fr

Michel Thierry, Inspecteur général des Affaires sociales, Délégué suppléant du Gouvernement français auprès du B.I.T. - michel.thierry@sante.gouv.fr

Raymond Torres, Head Employment Analysis and Policy, OECD – Raymond.TORRES@oecd.org

Jean-François Trogrlic, Observateur au titre du Gouvernement français - jft@cfdt.fr

Leonelli Tronti, Head, Short-Term Statistics on Employment and Labour Incomes, Central Directorate for Short-Term Business Statistics, Rome - tronti@istat.it

Johanna Walgrave, Director, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department – walgrave@ilo.org

Philippe Waquet, Conseiller Doyen Honoraire à la Cour de Cassation - philippewaquet@yahoo.fr
