

Rapport sur le travail dans le monde 2011

Des marchés au service de l'emploi

Résumé

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL
INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES SOCIALES

Résumé

Le ralentissement économique pourrait entraîner une rechute pour l'emploi ...

Les prochains mois seront cruciaux pour éviter une rechute de l'emploi et une nouvelle dégradation du climat social. L'économie mondiale, qui commençait à se relever de la crise mondiale, est entrée dans une nouvelle phase de ralentissement économique. Dans les grandes économies avancées, la croissance économique marque le pas et certains pays sont à nouveau entrés en récession, en particulier en Europe. La croissance a également faibli dans certains grands pays émergents ou en développement.

Si l'on se fie à l'expérience passée, il faudra environ six mois pour que le ralentissement économique en cours affecte le marché du travail. En effet, alors qu'il avait été possible immédiatement après la crise mondiale de reporter ou d'atténuer les pertes d'emploi dans une certaine mesure, cette fois-ci le ralentissement pourrait avoir des répercussions plus rapides et plus fortes sur l'emploi. Après la chute de Lehman Brothers en 2008, de nombreuses entreprises viables, s'attendant à un ralentissement temporaire de leur activité, avaient été enclines à conserver leur personnel. Aujourd'hui, après trois années de crise, l'environnement est devenu plus incertain pour les entreprises, alors que les perspectives économiques continuent de se détériorer. La préservation des emplois pourrait par conséquent être moins fréquente.

En outre, les dispositifs publics de soutien à l'emploi et aux revenus, qui ont démontré leur réelle capacité à amortir les pertes d'emploi et à soutenir les pratiques de maintien de l'emploi dans les entreprises viables au début de la crise mondiale, pourraient être revus à la baisse dans le cadre des mesures d'austérité budgétaire adoptées dans un nombre croissant de pays. Finalement, et plus fondamentalement, alors qu'en 2008-2009 les pays, et en particulier ceux du G20, avaient essayé de coordonner leurs politiques, il est clair qu'ils agissent désormais de manière isolée. Cela conduit à des politiques visant à renforcer la compétitivité et les mesures de préservation de l'emploi pourraient en être les premières victimes.

Un ralentissement de l'emploi a déjà commencé à poindre (chapitre 1). C'est le cas dans près de deux tiers des économies avancées et dans la moitié des économies émergentes ou en développement pour lesquelles nous disposons de données. Entre-temps, les jeunes continuent d'arriver sur le marché du travail. De ce fait, environ 80 millions de créations nettes d'emploi seront nécessaires au cours des deux prochaines années pour rétablir les niveaux d'emploi d'avant la crise (dont

27 millions dans les économies avancées et le reste dans les pays émergents ou en développement – voir tableau 1). Au regard de la conjoncture actuelle, l'économie mondiale ne devrait pouvoir créer que la moitié environ des emplois nécessaires. On estime par ailleurs que l'emploi dans les économies avancées ne reviendra aux niveaux d'avant la crise qu'en 2016, c'est-à-dire un an plus tard que le délai estimé par le Rapport sur le travail dans le monde 2010.

... aggravant les inégalités et le mécontentement social ...

Selon une étude menée pour les besoins de ce Rapport, alors que la reprise déraile, le mécontentement social se répand (Graphique 1). Dans 40 pour cent des 119 pays pour lesquels ont pu être produites des statistiques, le risque de troubles sociaux a considérablement augmenté depuis 2010. De la même manière, 58 pour cent des pays enregistrent une hausse du pourcentage de personnes qui déclarent une détérioration de leur niveau de vie. La confiance dans l'aptitude des gouvernements à faire face à cette situation s'est affaiblie dans la moitié des pays.

Le Rapport montre que le niveau de mécontentement social dépend à la fois de l'évolution de l'emploi et de la perception selon laquelle le fardeau de la crise est équitablement réparti. Le mécontentement social s'est intensifié dans les économies avancées, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et, bien que dans une moindre mesure, en Asie. En revanche, il semblerait s'être stabilisé en Afrique subsaharienne et a même diminué en Amérique latine.

... et retardant d'autant la reprise économique.

La détérioration de la conjoncture sociale et de l'emploi est en train d'affecter à son tour la croissance économique. Dans les économies avancées, la consommation des ménages – un moteur essentiel de la croissance – est molle parce que les travailleurs sont plus pessimistes quant à leurs perspectives d'emploi et de salaire (tableau 2). Les indicateurs montrent qu'aux Etats-Unis et dans plusieurs pays européens les travailleurs s'attendent à une stagnation voire à une chute de leur rémunération. Les incertitudes en matière de consommation, conjuguées aux faiblesses chroniques du système financier dans les économies avancées, dépriment les investissements dans tous les pays, y compris dans les économies émergentes ou en développement qui dépendent principalement des exportations pour leur croissance et la création d'emplois.

En bref, un cercle vicieux s'est mis en place: l'économie affaiblie affecte les emplois et le climat social, ce qui déprime les investissements réels et la consommation, donc l'économie, et ainsi de suite.

Le cercle vicieux peut être interrompu si l'on met les marchés au service de l'emploi – et non l'inverse

Les tendances récentes illustrent le fait que l'on n'a pas accordé suffisamment d'attention à l'emploi comme moteur clé de la reprise. Les pays se sont peu à peu

focalisés sur l'apaisement des marchés financiers. Dans les économies avancées en particulier, le débat a souvent tourné autour de la rigueur budgétaire et des moyens pour venir en aide aux banques – sans nécessairement réformer les pratiques bancaires qui ont conduit à la crise, ni offrir de perspectives de redressement de l'économie réelle. Dans certains cas, cela s'est accompagné de mesures qui ont été perçues comme une menace pour la protection sociale et les droits des travailleurs. Ce qui ne va pas stimuler la croissance ni l'emploi.

Parallèlement, la régulation du système financier – l'épicentre de la crise mondiale – n'est pas encore satisfaisante. Dans les économies avancées, le système financier ne remplit toujours pas son rôle traditionnel d'intermédiaire vis-à-vis de l'économie réelle. De leur côté, les économies émergentes ont été affectées par l'afflux massif de capitaux volatiles (chapitre 2).

En pratique, cela signifie que l'emploi est considéré comme secondaire par rapport aux objectifs financiers. Il est frappant de constater que, si la plupart des pays se sont maintenant dotés de plans de consolidation budgétaire, une seule grande économie avancée – les Etats-Unis – a annoncé un plan d'ensemble en faveur de l'emploi. Ailleurs, les politiques de l'emploi sont souvent regardées à travers le prisme budgétaire.

Il est urgent de passer à la vitesse supérieure. La marge de manœuvre pour obtenir un effet de levier sur la création d'emplois et de richesses se réduit à mesure que l'exclusion du marché du travail commence à se manifester et que le mécontentement social augmente.

Cela exige, premièrement, de garantir une corrélation plus étroite entre salaires et productivité, en commençant par les pays excédentaires...

Il est temps de reconsidérer les politiques de «modération salariale». Ces vingt dernières années, la majorité des pays ont enregistré un recul de la part du travail dans le revenu national – ce qui veut dire que les revenus réels des salariés et des travailleurs indépendants ont, en moyenne, augmenté moins vite que ne le justifierait la prise en compte des gains de productivité. La modération salariale ne s'est pas traduite non plus par un surcroît d'investissement réel: entre 2000 et 2009, plus de 83 pour cent des pays ont connu une hausse de la part des profits dans le PIB mais ces profits ont davantage servi à verser des dividendes plutôt qu'à investir (chapitre 2). Il n'existe d'ailleurs pas de preuve tangible que la modération salariale aurait dynamisé les perspectives d'emploi (chapitre 3).

En réalité, la modération salariale a contribué à alimenter les déséquilibres globaux qui, couplés aux insuffisances du système financier, ont conduit à la crise et à sa perpétuation. Dans les économies avancées, la stagnation des salaires a créé un terrain fertile pour une croissance fondée sur des dépenses financées à crédit – ce qui n'est tout simplement pas viable. Et dans certains pays émergents ou en développement, la modération salariale faisait partie intégrante des stratégies de croissance basées sur les exportations vers les économies avancées – et cette stratégie elle non plus n'est pas viable.

En garantissant un lien plus étroit entre salaires et productivité, on contribuerait à combler le déficit mondial de la demande. En outre, cette approche équilibrée permettrait d'éviter aux gouvernements qui ont des contraintes budgétaires de devoir stimuler l'économie. Dans de nombreux pays, les niveaux de profitabilité sont tels que l'alignement de la hausse des salaires sur la productivité permettrait aussi de soutenir l'investissement.

La politique devrait évidemment s'adapter aux contextes nationaux. Cela passe nécessairement par le dialogue social et la négociation collective, par la mise en place de mécanismes de salaire minimum bien conçus et par le déploiement de nouveaux efforts pour promouvoir les normes fondamentales du travail. Conscientes de cela, les économies excédentaires comme l'Allemagne, la Chine, le Japon et la Fédération de Russie, ont une position de compétitivité forte et disposent donc de marges de manœuvre supérieures aux autres pays pour conduire ce type de politique. Une évolution plus équilibrée des revenus dans les pays excédentaires serait de l'intérêt de ces pays tout en contribuant à la reprise dans les pays déficitaires, en particulier dans ceux de la zone euro qui ne peuvent pas compter sur une dévaluation de leur monnaie pour recouvrer leur compétitivité perdue.

... deuxièmement, de soutenir l'investissement réel, en particulier par la réforme financière ...

Aucune reprise de l'emploi ne sera possible sans restaurer le crédit aux petites entreprises viables. Dans l'UE, le pourcentage net de banques faisant état d'un resserrement des conditions de prêt est resté positif tout au long de 2011; quand on demande aux entreprises de l'UE quel est le problème le plus urgent qu'elles ont rencontré entre septembre 2010 et février 2011, un cinquième des petites entreprises cite les difficultés d'accès au financement. Un appui ciblé pourrait leur être apporté en garantissant le crédit, en déployant des médiateurs pour revoir les refus opposés aux demandes de crédit émanant de petites entreprises, et en fournissant des liquidités directement aux banques pour financer les opérations des petites entreprises. Ces mesures ont déjà été prises dans des pays comme le Brésil et l'Allemagne.

Les pays en développement bénéficient d'une grande marge pour augmenter l'investissement dans les régions rurales et agricoles (chapitre 4). Cela suppose de bien cibler l'investissement public mais aussi d'infléchir la spéculation financière sur les denrées alimentaires afin de réduire la volatilité des prix. Les prix des denrées alimentaires ont été deux fois plus volatiles pendant la période 2006-2010 qu'au cours des cinq années précédentes. De ce fait, toute augmentation du revenu agricole est perçue par les producteurs – en particulier les plus petits – comme temporaire. Les producteurs se voient donc privés d'un horizon stable, nécessaire pour investir les gains de revenus agricoles, ce qui perpétue les pénuries alimentaires et gâche les opportunités de travail décent.

... troisièmement, de maintenir et, dans certains cas, de renforcer les programmes axés sur l'emploi financés par une assiette fiscale élargie ...

Aucun pays ne peut se développer en creusant à l'infini son déficit et en alourdissant sa dette publique. Cependant, les efforts déployés pour réduire cet endettement et ces déficits se sont exagérés, et de manière contreproductive, concentrés sur des programmes sociaux et de marché du travail. En effet, les coupes budgétaires dans ces domaines doivent être soigneusement évaluées, en termes d'effets directs et indirects. Par exemple, la réduction des programmes de soutien au revenu peut à court terme mener à des réductions de coûts mais elle peut également accentuer la pauvreté et la baisse de la consommation, avec des effets durables sur le potentiel de croissance et le bien-être individuel.

Une approche favorable à l'emploi axée sur des mesures rentables sera essentielle pour éviter une nouvelle détérioration de l'emploi. Des programmes pro-emploi bien conçus confortent la demande tout en facilitant un retour plus rapide vers les conditions qui prévalaient sur le marché du travail avant la crise. En période de crise, le soutien précoce s'avère payant grâce à la réduction des risques d'exclusion du marché du travail, ainsi qu'aux gains de productivité. Les effets positifs sur l'emploi d'une meilleure adéquation au marché du travail compensent les effets négatifs résultant de l'éviction du secteur privé. Si l'on augmente d'un demi pour cent du PIB les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail, l'emploi s'accroîtrait de 0,2 à 1,2 pour cent à moyen terme, selon les pays (chapitre 6). Bien que ces estimations ne fournissent que des ordres de grandeur, elles suggèrent néanmoins que cette approche est compatible avec les objectifs budgétaires à moyen terme.

De plus, ces programmes axés sur l'emploi ne sont pas onéreux pour les deniers publics. Si nécessaire, de nouvelles ressources pourront être dégagées pour financer des dépenses indispensables. A cet égard, le Rapport note qu'il existe des possibilités pour élargir l'assiette fiscale, notamment en taxant la propriété et certaines transactions financières (chapitre 5). Ces mesures contribueraient à une meilleure efficacité économique et permettraient de partager plus équitablement le fardeau de l'ajustement et par là-même d'apaiser les tensions sociales. La nature hétérogène de la reprise exige cependant d'appliquer cette approche au regard des circonstances propres à chaque pays.

... et de replacer l'emploi en tête de l'agenda mondial.

La responsabilité de mettre les marchés au service de l'emploi incombe en premier lieu aux gouvernements nationaux. Ils ont à leur disposition une vaste panoplie de mesures s'inspirant du Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT – qu'il s'agisse de programmes de protection sociale favorables à l'emploi, de réglementations bien adaptées en matière de salaire minimum et d'emploi ou de dialogue social fructueux – qui peuvent être rapidement mobilisées et articulées avec des conditions macroéconomiques et financières favorables à l'emploi. C'est surtout dans la zone euro, là où les signes d'affaiblissement économique sont les plus forts, qu'il importe d'agir rapidement sur ce front.

La coordination politique internationale est elle aussi un enjeu essentiel, même si la tâche est devenue plus ardue avec la diversité des situations conjoncturelles des pays. Toutefois, les conclusions du Rapport rappellent qu'une récession de l'emploi dans une région donnée affectera, tôt ou tard, la conjoncture économique et sociale des autres régions. D'autre part, l'interdépendance des économies signifie que si les pays agissent de manière coordonnée les effets bénéfiques pour l'emploi s'en trouveront amplifiés. A cet égard, le G20 a un rôle majeur à jouer pour maintenir l'emploi, tout comme les enjeux budgétaires et financiers, en tête des priorités de l'agenda global. Sur ce plan-là aussi, le temps presse.

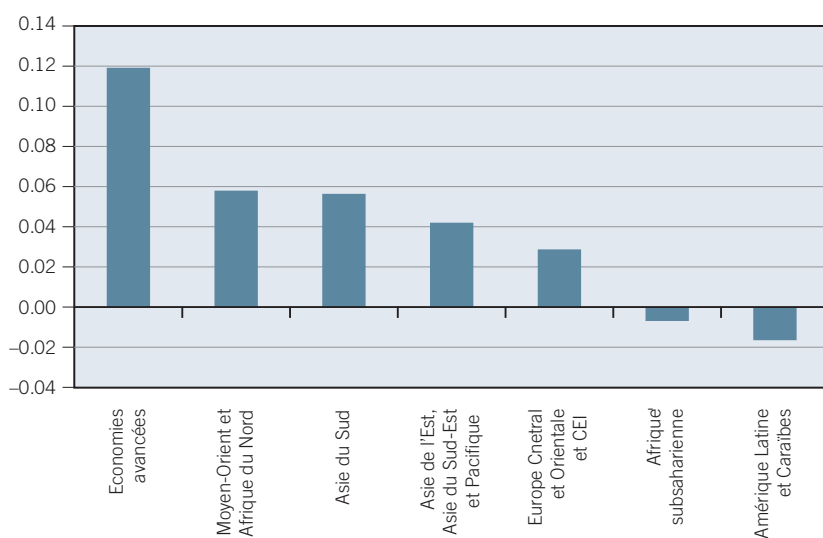
Table 1. Estimation de la pénurie d'emplois en 2012-2013

	Emplois nécessaires en 2012-2013 pour rétablir les taux d'emploi de 2007 (en millions)	Projections pour le nombre d'emplois créés en 2012-13 (en millions)	Pénurie de postes de travail (en millions)
Economies avancées	27.2	2.5	-24.7
Economies émergentes et en développement	52.8	37.7	-15.1
Monde	80.0	40.1	-39.9

Note: L'emploi et la population en âge de travailler se réfèrent aux personnes âgées de 15 ans et plus. La 3ème colonne du tableau résulte de la différence entre la 2ème colonne et la 1ère colonne.

Source: Estimations de l'IIES basées sur Laborsta et KILM (voir chapitre 1).

Graphique 1 Evolution du risque de tensions sociales dans 119 pays entre 2006 et 2010



Note: Une valeur positive indique un plus haut risque de tension sociale (voir chapitre 1 pour plus de détails).

Tableau 2. Insatisfaction quant à la disponibilité de bons emplois dans 119 pays en 2010

Asie de l'Est, Asie du Sud-est et Pacifique	44%
Chine	59%
Indonésie	56%
Thaïlande	22%
Vietnam	34%
Economies avancées	55%
Australie	34%
Canada	39%
France	56%
Allemagne	53%
Grèce	82%
Irlande	80%
Italie	71%
Japon	46%
République de Corée	48%
Espagne	77%
Royaume-Uni	57%
Etats-Unis	61%
Amérique Latine et Caraïbes	55%
Argentine	47%
Brésil	49%
Mexique	61%
Moyen-Orient et Afrique du Nord	59%
Egypte	88%
Liban	78%
Arabie Saoudite	39%
Turquie	62%
Asie du Sud	63%
Inde	61%
Europe Centrale et Orientale et CEI	71%
Hongrie	81%
Lituanie	83%
Pologne	61%
Fédération de Russie	59%
Afrique Subsaharienne	79%
Ghana	85%
Afrique du Sud	84%
Sénégal	91%

Note: La question posée était : «Dans la ville ou région dans laquelle vous vivez, êtes-vous satisfait ou insatisfait de la disponibilité de bons emplois?» Le pourcentage d'individus ayant répondu «insatisfait» est reporté dans ce tableau. Le tableau couvre 119 pays et les données spécifiques à quelques pays sont fournies à titre d'exemple.

Source: Estimations de l'IIES basées sur les données du Sondage Mondial Gallup, 2011.

