

Rapport du Directeur général

Faire face à la crise mondiale de l'emploi

Une reprise centrée sur le travail décent

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

98^e session 2009

Rapport I(A)

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL GENÈVE

ISBN 978-92-2-221871-4
ISSN 978-92-2-221872-1

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 ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Mis en pages par TTF: Rapport I(A)Short-2009-05-0014-11-Fr.doc
Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Introduction | 1 |
| I. Une récession sociale imminente | 5 |
| II. La réponse de l'OIT à la crise | 11 |
| III. Éléments d'un Pacte mondial de l'OIT pour l'emploi | 15 |
| IV. Préparer maintenant un meilleur avenir | 29 |

Introduction

1. L'Organisation internationale du Travail assume au moins trois responsabilités immédiates en traitant la question de la crise économique et sociale mondiale que nous sommes en train de vivre.
2. Notre premier devoir, c'est envers les mandants tripartites de notre Organisation – gouvernements, employeurs et travailleurs – que nous le remplissons, pour les aider par des moyens adaptés à leur situation particulière. Le suivi de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, le Cadre stratégique pour 2010-15 et les Propositions de programme et de budget pour 2010-11 traitent en détail des moyens d'assister les mandants conformément à l'Agenda du travail décent. Les programmes de l'OIT sont actuellement ajustés pour répondre aux besoins découlant de la crise, à mesure que les demandes des mandants nous parviennent et compte tenu de l'évolution de la situation, tout ceci en étroite consultation avec le Conseil d'administration. Je prendrai connaissance avec intérêt de vos observations sur les mesures que le Bureau pourrait prendre pour répondre de manière optimale à vos besoins dans le cadre de la crise actuelle.
3. Notre deuxième responsabilité consiste à tirer les conclusions d'un type de mondialisation qui touche à sa fin, pour jeter les fondements d'une nouvelle mondialisation, fondée cette fois sur une croissance économique et un développement social durables, équitables et respectueux de l'environnement dans des économies et des sociétés ouvertes. La crise a été précédée de déséquilibres croissants dans le déroulement de la mondialisation, et notamment d'une aggravation prolongée des inégalités de revenus à l'intérieur des pays, parallèlement aux bienfaits produits par la mondialisation. En outre, la crise est survenue dans le contexte d'une conception dominante de la politique à mener qui surévaluait la capacité d'autorégulation des marchés, sous-évaluait le rôle de l'Etat et dévalorisait la dignité du travail, le respect de l'environnement et la fourniture de biens publics et d'une protection sociale.
4. Dès le début, l'OIT a fait part de nombreuses réticences vis-à-vis des valeurs et des préjugés idéologiques qui sous-tendent le Consensus de Washington, et exprimé des doutes quant aux résultats que l'on pouvait en escompter. Quelques décennies plus tard, dans le rapport intitulé *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation dressait le constat suivant: «Le processus actuel de mondialisation génère des déséquilibres, entre les pays et à l'intérieur des pays. Des richesses sont créées, mais elles ne sont d'aucun profit pour trop de pays et trop de personnes [...]. Ces déséquilibres mondiaux sont moralement inacceptables et politiquement intenable.» Après avoir fait preuve d'esprit critique, nous devons maintenant contribuer à améliorer les choses. La Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable nous engage à faire de la justice sociale et de la mondialisation juste les deux grands vecteurs de l'avenir. Il s'agit là d'un point d'ancrage précieux pour ce qui pourrait être l'un des moments clés de l'histoire de l'Organisation. Je suis d'avis que le Conseil d'administration devrait traiter ces questions dès que possible pour préparer un grand débat lors d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail. Là encore, vos orientations sont précieuses.
5. Notre troisième responsabilité, c'est l'objet du présent rapport: la crise ici et maintenant et ce que nous pouvons faire à ce sujet. Dans toutes les régions et dans tous les pays, très nombreux sont ceux qui souffrent, se sentent menacés et déséquilibrés, qui sont parfois en colère, qui sont certainement frustrés.
6. Alors que la récession économique mondiale a déclenché une crise profonde et généralisée de l'emploi qui se transforme de plus en plus en une récession sociale partout dans le monde, mon rapport tire la sonnette d'alarme.
7. Mes préoccupations et mes conclusions reposent sur la combinaison des éléments suivants:
 - des millions de femmes et d'hommes ont perdu leur emploi; les faillites d'entreprises, notamment de petites entreprises, se multiplient à un rythme effréné;
 - la montée du chômage devrait se poursuivre au moins jusqu'à la fin de 2010, et probablement jusqu'en 2011;
 - la pauvreté et l'emploi informel continueront aussi à s'étendre, réduisant à néant les progrès récents accomplis sur ce front, tandis que les classes moyennes sont affaiblies;
 - entre-temps, 45 millions de personnes, principalement des jeunes femmes et des jeunes hommes, arriveront sur le marché du travail en 2009 et les années suivantes, à la recherche de leur premier emploi;
 - le Fonds monétaire international (FMI) prévoit une certaine reprise de la croissance mondiale au milieu de 2010, mais seulement si les plans de relance adoptés par les pays et les mesures visant à rétablir un système financier qui fonctionne portent leurs fruits. Dans les deux cas, les résultats sont encore incertains. Pourtant, nous devons garder espoir;

- les crises passées nous ont appris que, même si la croissance reprend, l'emploi ne retrouve les niveaux d'avant la crise que quatre ou cinq ans plus tard en moyenne. Or, avant le début de la crise, il y avait déjà un déficit de travail décent;
- l'absence d'emplois accroît sensiblement la demande de protection sociale;
- les crises de l'emploi prolongées comportent de grands risques pour la stabilité sociale et politique.

8. Ce sont les lacunes de la gouvernance et de la réglementation des marchés financiers de plusieurs pays industriels qui sont à l'origine de la crise. Les effets de cette dernière se font cependant fortement sentir dans les pays en développement, en particulier ceux qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour protéger les plus vulnérables. La chute des investissements, la paralysie des activités commerciales et la réduction sensible des transferts de salaires ont de nombreuses répercussions – affaiblissement de la balance des paiements, ponctions sur les réserves de change, regain de difficultés eu égard au service de la dette extérieure, dépréciation de la monnaie, détérioration de l'économie nationale de nombreux pays en développement.

9. Tout cela mis ensemble résonne comme un appel: réveillons-nous. La crise de l'emploi et de la protection sociale dans le monde pourrait bien durer de six à huit ans. Cela aura des conséquences incalculables sur le bien-être des individus, des familles et des sociétés, la stabilité des nations et la crédibilité de la gouvernance nationale et multilatérale. Les responsables des politiques n'ont pas suffisamment tenu compte de ces réalités humaines, et il importe de ce fait qu'un sens élémentaire de la solidarité guide désormais l'action, nationale et internationale, menée contre la crise.

10. Le présent rapport évoque l'action à entreprendre aujourd'hui: pour répondre aux préoccupations des gens; pour atténuer les craintes et les menaces qui se profilent à l'horizon. Il évoque les mesures que la communauté tripartite de l'OIT peut prendre pour réagir avec la promptitude et l'engagement que requièrent l'ampleur et la durée de la crise mondiale de l'emploi. Depuis septembre 2008, le Conseil d'administration et le Bureau travaillent activement à déterminer l'impact de la crise sur les travailleurs et les entreprises, à établir des priorités stratégiques pour l'OIT et à faire entendre la voix de l'Organisation dans le système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et le G20. Il incombe maintenant aux mandants de l'OIT du monde entier, les représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs à la Conférence internationale du Travail – tous les acteurs de l'économie réelle –, de formuler une déclaration d'intention sur les politiques à mettre en œuvre.

11. Je me félicite de la déclaration des dirigeants du G20 du 2 avril 2009, dans laquelle ils énoncent les éléments d'un plan de relance mondial au cœur duquel «... [doivent être placés] les besoins et les emplois des familles laborieuses» dans les pays développés, sur les marchés émergents et dans les pays pauvres, en exprimant leur «... engagement ferme de travailler ensemble pour [...] prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir ce résultat...». C'est un précieux point de départ, et de nombreux pays sont en train de mettre en place des plans de relance et de sauvetage. L'action est lancée, certes, mais il convient d'être encore plus exigeant en ce qui concerne la définition des objectifs à viser en matière de protection sociale, de protection des droits au travail et de promotion du dialogue social.

12. Tous les pays étant touchés simultanément par la récession économique, aucun d'entre eux n'est en mesure d'exporter les solutions qu'il a adoptées pour sortir de la crise. Cependant, plus les pays feront le nécessaire pour stimuler leur économie, principalement par des mesures axées sur l'emploi et la protection sociale – deux leviers particulièrement efficaces pour soutenir la demande globale –, et plus la reprise de la croissance et des échanges sera rapide. Il importe donc de placer plus résolument l'emploi et la protection sociale au cœur même des politiques monétaires et budgétaires et de la stratégie macroéconomique globale.

13. Dans les conclusions de la Réunion tripartite de haut niveau sur la crise financière et économique mondiale actuelle (mars 2009), le Président du Conseil d'administration a indiqué que «l'OIT fera de la riposte à la crise le principal thème de sa Conférence internationale du Travail de 2009 et approfondira le concept d'un Pacte mondial pour l'emploi en vue de discussions avec ses mandants tripartites dans le monde entier».

14. Le présent rapport donne suite aux décisions du Conseil d'administration. Il propose aux instances de décision nationales et multilatérales les éléments d'un Pacte mondial pour l'emploi en tant que contribution de l'OIT à la reprise¹. Il propose d'accélérer la mise en œuvre des mesures, afin de réduire le décalage prévisible entre la reprise de la croissance et des marchés boursiers, et le retour à la normale de la vie de chacun, grâce aux mesures en faveur de l'emploi productif et du travail décent. Je suis convaincu qu'il existe à cet égard une forte attente à laquelle les responsables

¹ Le présent rapport doit se lire en relation avec le document GB.304/ESP/2, «Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent», qui contient de nombreuses données et analyses complémentaires.

politiques se doivent de répondre. Si ce pacte est mis en route rapidement et avec détermination (et nous avons vu de nombreux exemples d'actions rapides et résolues ces derniers mois), nous détenons le pouvoir de définir des politiques qui peuvent aider à enrayer et inverser les tendances actuelles et à déjouer les prévisions pessimistes.

15. Un Pacte mondial pour l'emploi répond aux besoins immédiats des travailleurs des secteurs formel et informel de l'économie, des familles et des entreprises, tout en jetant les bases d'une mondialisation équitable soutenue par un mode de croissance équilibré sur les plans social, environnemental et économique.

16. La Conférence internationale du Travail est l'instance mondiale à même de définir les principes, les éléments et les modalités d'application d'un Pacte mondial pour l'emploi en mobilisant les mandants tripartites dans tous les Etats Membres.

17. Le présent rapport réunit les éléments initiaux d'un Pacte mondial pour l'emploi sur la base des orientations fournies par le Conseil d'administration en novembre 2008 et en mars 2009 et par les récentes réunions régionales et les réunions tripartites sectorielles de l'OIT organisées pour étudier les réponses possibles à la crise. Il reflète aussi la Conférence de Londres sur les emplois tenue par le G20 et la réunion du G8 – à laquelle six autres ministres du travail et de l'emploi se sont joints – tenue à Rome en mars 2009. Les participants à ces réunions ont noté avec intérêt la discussion prochaine d'un Pacte mondial pour l'emploi à la Conférence internationale du Travail.

Encadré 1

Le Pacte mondial pour l'emploi

Le Pacte mondial pour l'emploi est la réponse à la crise par le travail décent qu'ont approuvée les mandants tripartites de l'OIT. Il est envisagé comme une contribution de l'OIT aux politiques pour atténuer l'impact de la crise sur les familles laborieuses et les entreprises, y compris dans les secteurs informel et rural, et pour aider à façonner une reprise productive et durable.

L'objectif stratégique du Pacte mondial pour l'emploi est de mettre au cœur des plans de relance et des autres mesures de lutte contre la crise adoptées au niveau national aussi bien les questions relatives à l'emploi et au marché du travail que la protection sociale et le respect des droits des travailleurs. Le recours au dialogue social pour définir et mettre en œuvre les politiques est considéré comme un instrument clé pour bâtir un consensus.

Le présent rapport propose 14 domaines d'action convergents à analyser, à compléter et sur lesquels la Conférence internationale du Travail devra se prononcer.

Le Pacte mondial pour l'emploi est conçu comme un portefeuille ouvert et évolutif d'options politiques à l'usage des gouvernements, des employeurs et des travailleurs pour la prise de décisions au niveau national, la coordination à l'échelle internationale et la coopération pour le développement. Il ne propose pas de solutions universelles.

Il est mondial parce que la crise affecte tous les pays et requiert des solutions au niveau mondial, et parce que l'OIT est l'Organisation du système multilatéral dont les mandants constituent la communauté la plus globale et la plus large. Il est aussi mondial parce qu'il vise à promouvoir une plus grande cohérence des politiques des gouvernements et des organisations internationales par une approche de la crise centrée autour du travail décent. En même temps, il est très «local» parce qu'il est adaptable à des réalités, des besoins et des priorités nationaux très divers.

C'est un pacte parce qu'il reflète un engagement collectif de donner suite aux politiques approuvées par les mandants tripartites de l'OIT – qui sont les principaux acteurs de l'économie réelle – et dans la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2008, sur la base des moyens d'action institutionnels mis au point par l'OIT.

Les domaines d'action proposés reflètent les priorités identifiées dans le cadre des activités axées sur la crise que l'OIT a menées récemment dans toutes les régions ainsi que des travaux préparatoires entrepris dans le prolongement des discussions du Conseil d'administration, notamment de la déclaration du bureau du Conseil d'administration de novembre 2008 et des conclusions du président de la Réunion tripartite de haut niveau sur la crise financière et économique mondiale actuelle tenue en mars 2009.

Le Pacte mondial pour l'emploi serait un outil opérationnel qui guiderait le Bureau dans l'assistance qu'il fournit aux mandants pour élaborer leur riposte à la crise par le biais des programmes par pays de promotion du travail décent et qui aiderait l'OIT à s'acquitter de ses responsabilités dans les régions et dans le monde.

Il constitue aussi la contribution de l'OIT au processus lancé par les dirigeants des pays du G20 et à la décision prise par les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies d'entreprendre des activités conjointes pour affronter la crise, adoptée à sa réunion du mois d'avril par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies.

Les dirigeants des pays du G20 ont demandé à l'OIT, en coopération avec d'autres organisations internationales, d'évaluer les mesures déjà prises et celles qui seront nécessaires à l'avenir en ce qui concerne l'emploi, le marché du travail et la protection des plus vulnérables. Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies a demandé à l'OIT d'être le chef de file d'un groupe d'organisations internationales intéressées par un Pacte mondial pour l'emploi et de conduire, conjointement avec l'OMS, une autre initiative concernant une protection sociale de base.

18. Ces éléments s'inspirent des normes internationales du travail de l'OIT et des résolutions et instruments d'action adoptés par ses organes directeurs. Ils s'inspirent également des connaissances et de l'expérience que le BIT a accumulées sur les politiques en matière d'emploi, de protection sociale et de questions sociales expérimentées par les pays et qui ont fait leurs preuves².

19. Le Pacte mondial pour l'emploi proposé faciliterait l'élaboration au niveau national de mesures anticrise par les gouvernements en consultation avec les partenaires sociaux. Si un grand nombre de pays adoptaient de manière coordonnée un pacte sur ce modèle, les synergies et les interactions entre les pactes nationaux permettraient à ces derniers d'avoir de plus en plus de poids au niveau mondial, tout en renforçant leurs effets respectifs.

20. Un Pacte mondial pour l'emploi guiderait et soutiendrait la coopération internationale et les échanges intra et interrégionaux. C'est aussi, en ce sens, un pacte horizontal pour stimuler la coopération technique Sud-Sud et la capacité de l'OIT de suivre les politiques anticrise pour aider les pays à profiter de l'expérience des autres. Ce pacte guiderait et soutiendrait aussi une solide coopération et une étroite collaboration internationales, en particulier entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, comme l'ont demandé les dirigeants des pays du G20. Il serait appuyé par une initiative conjointe interinstitutions en réponse à la crise, comme prévu par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies.

21. J'engage la Conférence internationale du Travail tripartite à envisager la proposition de Pacte mondial pour l'emploi comme une initiative nationale, régionale et mondiale pour aider les travailleurs, les familles et les entreprises à surmonter la première crise systémique de la mondialisation et à jalonner la voie du travail décent vers la reprise et une croissance durable.

² Voir *An operational decent work response to the crisis: emergency services for constituents* sur le site: www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/.

I. Une récession sociale imminente

Les pertes d'emplois se multiplient...

22. Au cours du dernier trimestre de 2008 et du premier trimestre de 2009, nous avons assisté dans le monde entier à une baisse rapide et synchronisée des investissements, de la consommation, de la production et des échanges commerciaux, qui a entraîné des pertes d'emplois considérables dans un très grand nombre de pays.

23. En 2008, le nombre de chômeurs dans le monde a augmenté de 14 millions¹, et les tendances actuelles laissent prévoir une nette aggravation du phénomène de façon continue. Dans les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), plus de 7 millions de personnes se sont inscrites au chômage entre janvier 2008 et janvier 2009². Aux États-Unis, 5,4 millions d'emplois ont été supprimés entre juillet 2008 et février 2009³. Le taux de chômage a atteint 8,5 pour cent de la population active en mars 2009, mais plus de 14 pour cent si l'on ajoute les personnes qui travaillent involontairement à temps partiel⁴. L'Espagne a perdu 766 000 emplois au cours du premier trimestre de 2009, et le taux de chômage a grimpé à 17,4 pour cent et touche plus de 4 millions de personnes⁵. En Irlande, le taux de chômage, qui atteignait 4,9 pour cent au premier trimestre de 2008, a atteint 10 pour cent en février 2009⁶. La Suède et la Turquie ont elles aussi enregistré des pertes d'emplois rapides. Dans la Fédération de Russie, le nombre de chômeurs a augmenté de 2 millions entre mai 2008 et janvier 2009. En République de Corée, 1,2 million d'emplois ont été supprimés entre juin 2008 et février 2009. Ces tendances se sont malheureusement poursuivies dans la plupart des pays de l'OCDE.

24. Les pays en développement ont été particulièrement touchés par les suppressions d'emplois dans les industries du secteur formel essentiellement tournées vers l'exportation. Ces pertes tendront à grossir les rangs des travailleurs du secteur informel, notamment dans l'agriculture, intensifiant ainsi la concurrence dans les métiers peu rémunérateurs. En Afrique du Sud, le chômage total n'a que peu augmenté au cours du quatrième trimestre de 2008 (0,3 pour cent), mais 39 000 emplois rémunérés ont été supprimés dans les industries extractives, le secteur manufacturier et les services financiers. Le chômage s'établissait à 21,3 pour cent au quatrième trimestre, mais le nombre de travailleurs renonçant à chercher un emploi (plus d'un million de personnes) avait augmenté de 9,1 pour cent par rapport au troisième trimestre⁷. En Chine, les travailleurs des industries côtières tournées vers l'exportation ont migré en masse vers les provinces rurales de l'Ouest. Leur nombre est estimé à 20 millions de personnes⁸. Les pays exportateurs de main-d'œuvre, comme l'Inde, le Pakistan et les Philippines, ainsi que l'Équateur, El Salvador et les pays d'Europe orientale, sont durement touchés par le retour de milliers de travailleurs migrants. En Amérique latine, le chômage s'est peu à peu rapproché de 8,5 pour cent au premier trimestre de 2009, alors qu'en 2008 il atteignait 7,5 pour cent en moyenne.

25. La crise touche de différentes façons les industries et les secteurs économiques. Les secteurs travaillant pour l'exportation, les industries manufacturières et le secteur de la construction ont été les premiers à être exposés. Aux États-Unis, la contraction de 2,2 pour cent de l'emploi (soit 3,1 millions d'emplois) entre décembre 2007 et décembre 2008 s'explique presque entièrement (à plus de 92 pour cent) par les pertes enregistrées dans quatre secteurs (par ordre décroissant): industries manufacturières, services professionnels et services aux entreprises, construction, commerce de détail⁹. Des scénarios similaires ont été observés dans d'autres pays.

26. Les pertes d'emplois font suite à la diminution de la demande de produits et de services fournis par les entreprises. Les faillites se multiplient dans toutes les régions. Le FMI relève que les comptes de bilan des entreprises non financières dans le monde ont été fortement déséquilibrés après septembre 2008 et devraient l'être encore plus avec l'aggravation de la récession mondiale¹⁰.

¹ Voir www.ilo.org/trends.

² OCDE: «The Jobs crisis. What are the implications for employment and social policy?», DELSA/ELSA/WP5 (20 mars 2009).

³ Ces données et les suivantes sont tirées des statistiques du BIT sur la population active, www.laborsta.ilo.org/.

⁴ Bureau of Labour Statistics, site consulté en avril 2009 à l'adresse www.bls.gov.

⁵ Instituto Nacional de Estadística, 2009: *Notas de prensa, Encuesta de Población Activa*, 24 avril, www.ine.es.

⁶ OCDE: «Harmonised unemployment rates», communiqué de presse, 10 avril 2009, www.oecd.org.

⁷ Statistics South Africa, 2009, Quarterly Labour Force Survey, www.statssa.gov.za.

⁸ S. LaFraniere: «20 million migrants have lost jobs, China says», *International Herald Tribune*, 2 fév. 2009.

⁹ L. Kelter: «Substantial job losses in 2008: Weakness broadens and deepens across industries», *Monthly Labor Review*, mars 2009.

¹⁰ FMI: *World Economic Outlook*, avril 2009, encadré 1.2: «How vulnerable are nonfinancial firms?».

Les prévisions actuelles laissent entrevoir une montée persistante du chômage et de la pauvreté...

27. En janvier 2009, le BIT a étudié trois scénarios possibles concernant l'augmentation du chômage et du nombre de travailleurs pauvres sous l'effet de la crise économique. Le scénario le pire serait que, par rapport à 2007, il y ait à la fin de 2009 50 millions de chômeurs supplémentaires dans le monde, et que 200 millions de travailleurs aient basculé dans la pauvreté extrême. L'évolution récente et la surveillance continue des marchés du travail portent à croire que les tendances actuelles correspondent au scénario le pire.

28. A la fin du mois de mars 2009, l'OCDE prévoyait pour la fin de 2010 des taux de chômage à deux chiffres dans ses Etats membres (10,1 pour cent au quatrième trimestre)¹¹. Les travailleurs au bénéfice de contrats temporaires ou d'autres contrats atypiques et les travailleurs sans contrat sont les premiers à subir les effets de la crise.

29. Avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les ministres de l'agriculture des pays du G8 ont rappelé en avril 2009 combien l'objectif consistant à réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de personnes atteintes de malnutrition dans le monde restait éloigné, maintenant que la récession économique exacerbe les effets de la crise alimentaire qui avait porté à près d'un milliard le nombre de personnes souffrant de la faim¹².

30. D'après les projections, le revenu par habitant devrait diminuer dans des pays qui, ensemble, représentent les trois quarts de l'économie mondiale¹³. La Banque mondiale estime que 53 millions de personnes supplémentaires basculeront dans la pauvreté (avec moins de 1,25 dollar par jour) sous l'effet de la crise rien qu'en 2009, ce qui représente un sérieux revers dans l'action entreprise à l'échelle mondiale pour faire reculer la pauvreté¹⁴.

Entre-temps la population active continue de croître...

31. Dans le monde entier, la population active (3,3 milliards de personnes) augmente chaque année de 45 millions de personnes arrivant pour la première fois sur le marché du travail.

32. Des dizaines de millions de jeunes gens vont bientôt quitter l'école pour arriver sur un marché du travail déprimé. L'absence de possibilités de travail décent au début de la vie active peut compromettre de manière permanente les perspectives d'emploi des jeunes à l'avenir.

... ce qui peut entraîner un déficit d'emplois appelé à durer bien au-delà de la reprise économique

33. Si l'on en juge par les crises financières antérieures, l'emploi ne retrouve son niveau d'avant la crise que quatre à cinq ans en moyenne après la reprise économique. Quatre ans après la crise de 1997-98 en Asie, les taux de chômage étaient toujours supérieurs à leur niveau d'avant la crise. En Thaïlande, les salaires réels dans le secteur manufacturier ont stagné pendant plusieurs années après la crise d'août 1997. Dans plusieurs pays d'Asie et dans les Etats membres de la Communauté d'Etats indépendants (CEI), les inégalités de salaires se sont creusées après la crise de 1997-98. Aux Etats-Unis, 35 mois se sont écoulés avant que l'emploi ne retrouve le niveau qu'il atteignait avant la récession de 2001. En Finlande, il a fallu attendre 18 ans après la récession de 1990-91 pour que le chômage retrouve son niveau d'avant la crise.

34. Le FMI a annoncé en avril 2009 que la récession mondiale serait longue et profonde et que la reprise serait lente. L'origine financière de la crise et sa nature extrêmement synchrone laissent supposer que cette récession «sera probablement inhabituellement grave et suivie d'une lente reprise»¹⁵. Le FMI prévoit pour 2010 une croissance mondiale positive de 1,9 pour cent (4 pour cent dans les pays émergents et en développement et 0 pour cent dans les pays développés en moyenne), même si l'incertitude reste grande quant au moment et à la vigueur de la reprise. En particulier, la reprise ne se produira que si la relance budgétaire et monétaire et les mesures de restructuration du secteur financier portent leurs fruits. Plusieurs observateurs prévoient que le chômage continuera d'augmenter à l'échelle mondiale jusque dans le courant de 2011¹⁶.

¹¹ OCDE: *Economic outlook, Interim report*, mars 2009.

¹² Voir www.g8italia2009.it/.

¹³ FMI, *op. cit.*

¹⁴ Banque mondiale, conférence de presse du Président Zoellick, 31 mars 2009, communiqué de presse n° 2009/286/EXC.

¹⁵ M. Terrones et coll.: «Global recession to be long, deep with slow recovery», *IMF Survey magazine*, 16 avril 2009.

¹⁶ Voir, par exemple, H. Timmer: World Bank's Development Prospects Group, 31 mars 2009, communiqué de presse n° 2009/285/DEC.

35. D'après le FMI, «si les bilans des banques ne sont pas complètement assainis en étant débarrassés des actifs défectueux, parallèlement à une restructuration et, lorsque cela est nécessaire, à une recapitalisation, le risque demeure que les problèmes des banques continuent d'exercer une pression à la baisse sur l'activité économique»¹⁷. Le montant de la moins-value est estimé à «4 billions de dollars environ», les deux tiers étant supportés par les banques.

36. Pris ensemble, ces éléments laissent prévoir une crise mondiale de l'emploi persistante pendant les six à huit années à venir. Il est tenu compte de l'incertitude qui entoure les prévisions relatives à la vigueur de la reprise, du décalage moyen de quatre à cinq ans entre le redressement de la production et la reprise de l'emploi qui a été mis en évidence lors des crises antérieures, de l'ampleur des pertes d'emplois enregistrées jusqu'ici et de l'accroissement de la population active. En bref, le monde doit s'attendre à une crise de l'emploi sévère et durable.

D'une crise de l'emploi à une récession sociale

37. Les gens souffrent. Chaque emploi perdu est un drame personnel et entraîne une situation de détresse familiale et une crise sociale. L'insécurité est engendrée par l'incertitude et la baisse des revenus. Plus longtemps une personne est sans emploi, plus elle perd ses compétences. Une personne au chômage est plus tendue, tombe plus souvent malade et perd confiance dans sa propre valeur, d'où son sentiment de détresse. La montée du chômage est associée à des taux de suicide plus élevés. Plus longtemps ceux qui veulent travailler restent sans emploi, plus les difficultés qu'ils éprouvent sont grandes et plus la probabilité qu'ils retrouvent un emploi est faible¹⁸. Les travailleurs qualifiés du secteur formel se tournent vers des activités provisoires dans le secteur non structuré de l'économie et sont soumis à des conditions de travail plus difficiles.

38. Les récessions affectent différemment les femmes et les hommes. Dans les foyers de condition modeste en particulier, la perte du revenu des femmes peut avoir de plus lourdes conséquences à long terme que la perte du revenu des hommes¹⁹. Pour les enfants, l'impact négatif sur leur santé et leur éducation futures peut être considérable – piégeant ainsi les familles dans une pauvreté persistante²⁰. Comme les mesures d'austérité budgétaire tendent à affecter la qualité des services publics, voire leur existence, les familles, et en particulier les femmes et les filles, assument de plus grandes responsabilités pour ce qui est des soins aux personnes.

39. La crise résulte elle-même de déséquilibres sociaux croissants, la répartition des fruits de la croissance ayant été de plus en plus inégale entre les pays et à l'intérieur des pays. Les classes moyennes en particulier, sur lesquelles repose la stabilité sociale et politique, se sont affaiblies à mesure que leur part dans le revenu total a diminué et que la polarisation s'est accentuée.

40. La crise, par les mesures d'économie tous azimuts qui sont prises, par la raréfaction des débouchés pour les primo-demandeurs d'emploi, ou en provoquant une nouvelle détérioration des conditions de travail dans l'économie informelle, menace de porter atteinte aux droits des travailleurs et de leurs familles.

41. Les droits fondamentaux au travail sont ébranlés quand les suppressions d'emplois ont un effet discriminatoire, en touchant d'abord les plus vulnérables – travailleurs migrants, femmes, jeunes. Les conventions collectives librement négociées ne sont plus respectées et les travailleurs doivent céder du terrain sur des niveaux de salaires et de prestations durement acquis pour conserver des perspectives crédibles d'emploi et de revenus futurs. Le risque d'un recours au travail clandestin ou au travail illégal des enfants en tant qu'alternative bon marché croît dans beaucoup de pays, de même que celui d'un recours au travail forcé ou obligatoire. Les effets potentiels d'une telle évolution sur la xénophobie et l'exacerbation des divisions sociales sont encore inconnus.

42. Les différents éléments de la voie à suivre figurent dans les normes internationales du travail adoptées par l'OIT, qui en assure la promotion et en contrôle l'application. Ils couvrent les aspects fondamentaux du travail décent, comme le plein emploi productif et librement choisi; les consultations tripartites; les droits des employeurs et des travailleurs et les moyens de régler librement les conflits qui les opposent par le truchement de leurs représentants; les droits fondamentaux à l'interdiction de la discrimination, du travail forcé et du travail des enfants; et la protection sociale.

¹⁷ FMI: *Global Financial Stability Report*, avril 2009.

¹⁸ D. Bell et D. Blanchflower: «What should be done about rising unemployment in the UK?», *IZA Discussion Paper No. 4040*, fév. 2009.

¹⁹ World Bank Policy Brief, mars 2009: «The global financial crisis: Assessing vulnerability for women and children».

²⁰ J. Darby et J. Melitz: «Social spending and automatic stabilizers in the OECD», dans *Economic Policy*, vol. 23 (2008), n° 56, pp. 715-756; F.H.G. Ferreira et N. Schady: «Aggregate economic shocks, child schooling and child health», *Policy Research Working Paper 4701*, 2008 (World Bank Poverty and Human Development and Public Services Teams).

Dans leur majorité, ceux qui perdent leur emploi, y compris dans beaucoup de pays développés, ne reçoivent pas d'allocations de chômage...

43. Le nombre de personnes bénéficiaires d'allocations de chômage a augmenté, pour une moyenne de 19 pays émergents et industrialisés, de 53 pour cent entre mai 2008 et février 2009 en moyenne ²¹. Pourtant, dans beaucoup de pays émergents et en développement, il n'y a pas d'assurance-chômage. Les filets de sécurité des pays développés présentent aussi de grands trous, car la couverture des prestations de chômage est loin d'y être complète.

... et huit personnes sur dix ne bénéficient d'aucune protection sociale...

44. Le nombre de personnes dans le besoin et de familles vulnérables ira en augmentant, si l'on considère qu'un cinquième seulement de la population mondiale bénéficie d'une aide dans le cadre d'un régime de sécurité sociale ²². Le problème est particulièrement aigu dans les pays en développement, où la protection sociale est souvent minimale, mais même dans les pays émergents et dans plusieurs pays développés la couverture de ces régimes est limitée dans plusieurs domaines.

45. L'expansion des caisses de retraite privées a introduit une plus grande insécurité du revenu à la retraite. Dans les pays de l'OCDE, les actifs des caisses de retraite privées ont perdu en moyenne plus de 20 pour cent de leur valeur en 2008 ²³. Les chiffres qui nous parviennent d'Amérique latine sont du même ordre. Plusieurs années s'écouleront peut-être avant que les actifs des caisses de retraite privées retrouvent leur valeur d'avant la crise. Cela aura une incidence négative sur les droits à pension de ceux qui prendront leur retraite dans moins de dix ans. La perte de valeur de l'épargne-retraite équivaut en moyenne à 2,6 ans de cotisations. De manière plus fondamentale, les caisses de retraite privées ont introduit une plus grande insécurité du revenu à la retraite qui est entièrement imputable au caractère fluctuant de la valeur en bourse de leurs actifs.

46. Les régimes de retraite bien conçus, à prestations définies, sont moins touchés par l'instabilité des valeurs en bourse, même si la crise peut affecter leur base de cotisations à l'avenir. Les régimes à prestations définies doivent bien entendu être adaptés aux réalités du marché du travail et à l'évolution démographique. La tâche n'est certes pas aisée, mais les réformes entreprises par certains pays européens montrent qu'elle est possible.

La crise sociale qui se profile accroît les risques d'instabilité

47. Le sentiment d'injustice monte et alimente les tensions sociales. Selon un indice d'instabilité politique élaboré par l'*Economist Intelligence Unit*, dans 95 pays sur les 165 étudiés, le risque d'instabilité est élevé ou très élevé. Pour 53 pays, ce risque est jugé modéré et, dans 17 pays seulement – presque tous des pays très développés –, il est jugé faible ²⁴. Des crises politiques et des manifestations de grande ampleur ont déjà eu lieu dans plusieurs pays.

48. Dans une déclaration, le directeur des services nationaux de renseignement des Etats-Unis a indiqué que «la principale préoccupation à court terme des Etats-Unis en matière de sécurité est la crise économique mondiale et ses implications géopolitiques» ²⁵, en expliquant que les crises économiques qui durent plus d'un an ou deux accroissent le risque d'une instabilité propre à menacer le régime en place.

49. Si elle n'est pas maîtrisée, la crise mondiale de l'emploi et de la protection sociale qui touche les familles laborieuses et les communautés locales se transformera en une crise politique bien plus généralisée. Il y a là le ferment d'une récession sociale. Ces tensions ajoutent à l'anxiété suscitée par les prix des denrées alimentaires qui se maintiennent à un niveau élevé, aux larges écarts de revenus entre riches et pauvres et à l'affaiblissement des classes moyennes.

²¹ Base de données du BIT sur la protection sociale.

²² Voir BIT: «Investing in social justice and economic development», *Social Security Policy Briefings* (Département de la sécurité sociale, 2009).

²³ OCDE: *Private Pensions Outlook 2008* (2009).

²⁴ Economist Intelligence Unit: «Manning the barricades: Who's at risk as deepening economic distress foments social unrest, Special Report», 2009.

²⁵ D.C. Blair, témoignage devant la Commission restreinte du renseignement du Sénat, 12 fév. 2009, www.dni.gov/testimonies/20090212_testimony.pdf.

**Un appel pressant à une action de grande ampleur
et en profondeur pour protéger et aider les travailleurs,
les familles et les entreprises...**

50. Prises ensemble, ces tendances décrivent une situation très dangereuse. D'après les prévisions du FMI, de la Banque mondiale et de l'OCDE, les pertes d'emplois dans le monde continueront d'augmenter au moins jusqu'à la fin de 2010, et probablement jusqu'en 2011, grossissant les rangs des travailleurs de l'économie informelle, des chômeurs et des pauvres.

51. Si des mesures audacieuses ne sont pas prises rapidement, la crise de l'emploi persistera bien après que les marchés boursiers se seront rétablis, que l'économie mondiale aura renoué avec la croissance et que l'attention des médias se sera détournée vers d'autres questions. Le danger est réel que, lors du retour de la croissance, on crie prématurément victoire en ignorant la crise de l'emploi qui perdure.

52. La nature synchrone de cette crise à l'échelle mondiale fait qu'aucun pays ne peut espérer exporter sa réussite face à la crise. Les mesures destinées à ranimer la croissance doivent commencer au niveau local par des politiques budgétaires et monétaires conçues pour raffermir la demande. Ce n'est que sous l'effet conjugué des politiques adoptées sur le plan intérieur que les échanges reprendront leur rôle de moteur de la croissance.

53. J'invite la Conférence internationale du Travail à évaluer dans toutes ses dimensions et dans toute sa durée potentielle la crise mondiale de l'emploi et de la protection sociale que nous affrontons aujourd'hui, y compris les risques qu'elle comporte pour la stabilité et la sécurité, et d'envisager toutes les mesures nécessaires, même si elles sont inhabituelles, pour protéger les travailleurs et les familles, dans les secteurs formel et informel de l'économie, pour aider les entreprises et les personnes qui ont besoin d'un emploi, afin de hâter la reprise et de jeter les bases d'un mode de développement économique et social durable et respectueux de l'environnement.

II. La réponse de l'OIT à la crise

54. Nous devons bien admettre qu'avant la crise actuelle, lorsque la croissance mondiale était forte, une autre crise sévissait déjà, signalée par des indicateurs qui ne trompent pas concernant l'accès aux produits alimentaires et aux biens publics, la persistance de la pauvreté et de la précarité, l'aggravation des inégalités de revenus et l'affaiblissement des classes moyennes, sur fond de grands déséquilibres sociaux et économiques.

55. Beaucoup considéraient que la mondialisation s'orientait dans une direction qui n'était pas viable d'un point de vue politique, social et économique. L'OIT est de ceux-là; des années durant, elle a réclamé que soient posées les fondations d'une économie mondiale juste et viable.

56. Lors d'un forum mondial sur l'emploi organisé au BIT en novembre 2001, époque à laquelle l'éclatement de la bulle technologique avait fait chuter la croissance mondiale, j'ai parlé de crise de la sécurité humaine et d'une remise en question de la légitimité du modèle de mondialisation, et j'ai plaidé en faveur d'un programme de relance coordonné pour l'économie mondiale ¹.

57. Dans son rapport de 2004, intitulé «Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous» ², la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, instituée sous l'égide de l'OIT, tout en reconnaissant les avantages de la mondialisation, a résumé en ces termes une idée de plus en plus répandue, à savoir que «le processus actuel de mondialisation génère des déséquilibres, entre les pays et à l'intérieur des pays. Des richesses sont créées, mais elles ne sont d'aucun profit pour trop de pays et trop de personnes [...]. Ces déséquilibres mondiaux sont moralement inacceptables et politiquement intenable.»

58. Allant dans le sens des propositions de la Commission mondiale, les membres de l'Assemblée générale des Nations Unies ont déclaré dans le document final du Sommet mondial de 2005: «Nous sommes résolument en faveur d'une mondialisation équitable et décidons de faire du plein emploi et de la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif les objectifs fondamentaux de nos politiques nationales et internationales en la matière et de nos stratégies nationales de développement, y compris celles qui visent à réduire la pauvreté, dans le cadre de nos efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Les mesures prises dans ce domaine devront également englober l'élimination des pires formes de travail des enfants, telles qu'elles sont définies dans la convention n° 182 de l'Organisation internationale du Travail, et le travail forcé. Nous décidons également de veiller au respect absolu des principes et droits fondamentaux relatifs au travail ³.»

59. Les conclusions de la session de 2007 de la Conférence internationale du Travail sur les entreprises durables ont défini très clairement les objectifs: «Un système financier qui fonctionne bien facilite la croissance et le dynamisme du secteur privé. La simplification de l'accès des petites et moyennes entreprises, 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.»

60. Dans mon discours d'octobre 2007 au FMI et à la Banque mondiale, j'ai réclamé «une politique équilibrée pour régler l'impact, sur l'économie productive et les entreprises durables, des moyens de financement à effet de levier et des titres d'emprunt non transparents» ⁴.

61. En mars 2008, le Groupe de travail du Conseil d'administration du BIT sur la dimension sociale de la mondialisation a examiné avec le Président de la Banque mondiale, M. Zoellick, les difficultés à surmonter pour que la coopération multilatérale et la cohérence des politiques garantissent une mondialisation viable et profitable pour tous ⁵.

62. En avril 2008, faisant part des préoccupations du Conseil d'administration au FMI et à la Banque mondiale, j'ai expliqué que «le risque d'un ralentissement mondial majeur ne pourra être évité, et le retour à un développement mondial durable assuré, que par une cohérence de l'action tant au sein de

¹ Voir www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/2001/gef.htm.

² Voir www.ilo.org/public/french/wcsdq/docs/report.pdf.

³ A/RES/60/1, 24 oct. 2005.

⁴ Voir www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/index.htm.

⁵ Voir document GB.301/16(Rev.), rapport du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, mars 2008.

chaque pays qu'entre les différents pays dans divers domaines d'activité, dont les finances et l'investissement, le commerce, l'emploi et les affaires sociales, et l'environnement»⁶.

63. En juin 2008, je déclarais dans mon rapport à la Conférence internationale du Travail que «les conséquences de la "financiarisation" de l'économie sur l'économie réelle, productive, et par conséquent sur l'entreprise et l'emploi, jettent le trouble»⁷. Le débat plénier a mis en relief, d'une part, l'inquiétude croissante pour l'emploi, les revenus et les entreprises durables et, d'autre part, l'importance de l'Agenda du travail décent pour l'élaboration des réponses à la crise.

64. Lors de sa session de juin 2008 également, la Conférence internationale du Travail a adopté une Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, qui énonce la vision des mandants de l'OIT sur la façon dont celle-ci peut contribuer à jeter les bases d'une économie mondiale équitable et viable.

65. L'Agenda du travail décent est le principal moyen d'action mais, pour réaliser ses objectifs, l'OIT doit renforcer sa collaboration avec d'autres organisations internationales dans le cadre général du système des Nations Unies.

66. Comme l'affirme la Déclaration: «D'autres organisations internationales et régionales, dont le mandat touche à des domaines connexes, peuvent apporter une contribution importante à la mise en œuvre de cette approche intégrée. L'OIT devrait les inviter à promouvoir le travail décent, étant entendu que chaque institution aura la maîtrise totale de son mandat. La politique relative aux échanges commerciaux et aux marchés financiers ayant des répercussions sur l'emploi, il incombe à l'OIT d'évaluer ces effets afin d'atteindre son objectif qui consiste à placer l'emploi au cœur des politiques économiques.»

67. Dans mon allocution d'octobre 2008 au Comité monétaire et financier international et au Comité du développement, j'ai souligné la nécessité de freiner la plongée dans la récession en maintenant et renforçant les systèmes de protection sociale pour aider les travailleurs, les travailleuses et leurs familles, ainsi qu'en assurant aux entreprises productives, et en particulier aux petites entreprises, un accès au crédit dans des conditions abordables, d'une part, pour leur éviter de licencier et de réduire les salaires et, d'autre part, pour leur permettre de se préparer à la reprise⁸.

68. En novembre 2008, après un débat avec le Secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría, et un vaste échange de vues au sein du Conseil d'administration sur la crise économique mondiale en cours, le bureau du Conseil d'administration a proposé les six mesures suivantes pour surmonter les conséquences de la crise sur l'économie réelle, protéger les populations, soutenir les entreprises productives et préserver les emplois⁹:

69. Premièrement, garantir le crédit pour la consommation, le commerce et l'investissement et accroître la demande globale par le biais des dépenses et investissements publics et privés en utilisant des mesures budgétaires et salariales pour stimuler la demande intérieure.

70. Deuxièmement, protéger les personnes les plus exposées, notamment en augmentant le nombre de bénéficiaires de la protection sociale et des prestations de chômage, en multipliant les possibilités de formation et de reconversion professionnelle, en renforçant les services de placement et en mettant en place des programmes exceptionnels de soutien de l'emploi et de protection ciblée ou en développant ceux qui existent.

71. Troisièmement, aider les entreprises de production rentables et durables tout en maintenant une économie sociale forte et un secteur public viable afin de favoriser au maximum l'emploi et le travail décent, par exemple grâce à des investissements d'infrastructure adaptés aux besoins des petites entreprises et des coopératives, et aussi à l'initiative «emplois verts» de l'OIT pour une reprise durable.

72. Quatrièmement, veiller à ce que la crise actuelle ne fragilise pas le progrès social, en s'inspirant de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998) et en la réaffirmant.

73. Cinquièmement, une coopération étroite de l'OIT et de ses mandants tripartites avec le système multilatéral sera essentielle pour accompagner les efforts réalisés par les pays pour appliquer ces mesures. Le dialogue social et la pratique du tripartisme entre les gouvernements et les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs à l'intérieur et à l'extérieur des frontières sont aujourd'hui plus utiles que jamais pour parvenir à des solutions et à la cohésion sociale.

⁶ Voir www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm.

⁷ Le travail décent: Défis stratégiques à venir, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008.

⁸ Voir www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm.

⁹ Voir www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/GBSessions/lang--en/docName--WCMS_100689/index.htm.

74. Sixièmement, maintenir l'aide au développement au moins à son niveau actuel et accorder des lignes de crédit et un soutien supplémentaires pour permettre aux pays à faible revenu d'amortir la crise.

75. Le 23 mars 2009, une réunion tripartite de haut niveau sur la crise, organisée pendant la session du Conseil d'administration, a donné lieu à un échange de vues avec le Directeur général du Fonds monétaire international, Dominique Strauss-Kahn, sur les mesures prises pour faire face à la crise¹⁰. Dans un rapport intitulé «Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent», le Bureau a analysé 40 plans de relance budgétaire annoncés et mis en œuvre par des gouvernements dès le début de l'année 2009¹¹. Sa principale conclusion, qui est aussi celle de plusieurs réunions régionales sur la riposte à la crise, organisées par l'OIT en janvier et février 2009, est que le contenu des plans de relance budgétaire devrait être davantage axé sur l'aide à l'emploi et la protection sociale. Dans l'ensemble, les transferts directs aux ménages à faible revenu et les mesures en faveur de l'emploi sont les volets les plus faibles des plans de relance, dont ils constituent, respectivement, 9,2 et 1,8 pour cent en moyenne. Seulement une petite moitié des pays ont annoncé des transferts aux catégories défavorisées ou des mesures en faveur de l'emploi.

76. La réunion tripartite de haut niveau de l'OIT a relevé plusieurs points de convergence des mesures de riposte à la crise et approuvé la proposition de pacte mondial pour l'emploi (voir encadré 2).

Encadré 2

La Réunion tripartite de haut niveau de l'OIT sur l'actuelle crise financière et économique mondiale (mars 2009) répertorie des moyens d'action essentiels

- Renforcer les mesures de garantie de ressources pour les personnes sans emploi, notamment: accroissement notable des allocations de chômage (durée, couverture), mesures d'incitation à l'intention des employeurs pour favoriser le partage du travail et le maintien des effectifs temporaires, et programmes complémentaires de transferts en espèces.
- Etendre les mesures de protection sociale et protéger les pensions contre le déclin catastrophique des marchés financiers.
- Apporter une aide ciblée aux groupes et secteurs vulnérables, notamment par le biais de programmes temporaires en faveur de l'emploi de jeunes.
- Renforcer les politiques actives du marché du travail pour soutenir l'emploi et les revenus, notamment au moyen d'exonérations temporaires de charges sociales ou de subventions salariales et en développant les programmes de formation destinés aux personnes sans emploi.
- Investir dans le perfectionnement professionnel des travailleurs pour préparer la reprise pendant les périodes de faible demande de main-d'œuvre.
- Renforcer les services de l'emploi afin de permettre aux entreprises et aux individus de s'adapter plus facilement à l'évolution des conditions du marché du travail. Les services de l'emploi sont plus importants que jamais en temps de crise car la main-d'œuvre devient plus mobile.
- Aider les entreprises, et plus particulièrement les petites et moyennes entreprises, à accéder au crédit et à surmonter leurs problèmes de trésorerie.
- Investir dans les infrastructures par le biais de programmes exceptionnels de travaux publics à forte intensité d'emplois, comportant des mesures destinées à faciliter l'adaptation au changement climatique et à atténuer les effets de ce changement. Les mesures d'incitation à investir dans les technologies à faible consommation d'énergie et dans les «emplois verts» peuvent contribuer de manière significative à la création d'emplois et à la reprise.
- Restructurer les entreprises et les secteurs d'une manière socialement responsable.
- Renforcer les mécanismes de négociation collective pour faciliter des accords salariaux négociés, en particulier pour les travailleurs faiblement rémunérés, afin de soutenir les revenus réels et, partant, la consommation.

77. Ces mesures requièrent des efforts accrus pour faciliter le dialogue social aux échelons international, national et sectoriel, dans les entreprises publiques comme dans les entreprises privées, ainsi qu'une plus grande attention au respect des principes et droits fondamentaux au travail pendant la récession et une meilleure surveillance des marchés du travail et de l'impact des politiques.

¹⁰ Voir document GB.304/4, rapport de la Réunion tripartite de haut niveau sur la crise financière et économique mondiale actuelle, mars 2009.

¹¹ Voir document GB.304/HTM/1, Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent, mars 2009.

78. Le 24 mars 2009, dans le cadre de la préparation du Sommet du G20 de Londres sur la stabilité, la croissance et l'emploi, le Secrétaire d'Etat du Royaume-Uni au travail et aux pensions a organisé une conférence sur l'emploi qui a réuni des experts de tous les pays du G20. Cette conférence, qui était saisie de documents d'information de l'OIT et de l'OCDE, a proposé les trois priorités suivantes pour les gouvernements du G20:

- aider les gens à retrouver un travail pour les protéger du chômage de longue durée. A cette fin, les gouvernements peuvent mettre en place des politiques actives du marché du travail et des mesures destinées à maintenir ou à accroître la demande de travail;
- aider les catégories défavorisées et vulnérables au moyen de mesures de protection sociale associées à des mesures de stimulation de l'emploi et, au besoin, à une aide au développement;
- mettre en place des politiques efficaces et ciblées d'éducation et de formation pour favoriser l'employabilité à la fois dans les conditions actuelles du marché du travail et pour des emplois à venir, y compris des emplois verts et de nouveaux services technologiques.

79. Le 29 mars 2009, j'ai transmis un document sur la crise mondiale à la réunion que les ministres de l'emploi et du travail du G8 ont tenue à Rome avec leurs homologues de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine, de l'Egypte, de l'Inde et du Mexique. Dans leurs conclusions

Les gens d'abord: Prendre en charge, ensemble, la dimension humaine de la crise», les ministres du G8 ont déclaré qu'ils s'engageaient à promouvoir le dialogue et la coopération avec les gouvernements des pays émergents et en développement, à rechercher des solutions aux problèmes sociaux et d'emploi que pose la crise financière actuelle à l'échelle mondiale, à mieux appliquer les principes du développement durable et à œuvrer en faveur de la cohésion sociale. L'Agenda de l'OIT pour le travail décent, qui sera développé, est aussi un moyen efficace de réaliser ces objectifs. (Paragr. 16)¹²

80. En outre, les ministres ont noté avec intérêt que la session de 2009 de la Conférence internationale du Travail examinerait des propositions concernant un «Pacte mondial pour l'emploi».

81. Le 2 avril 2009, les dirigeants du G20 ont adopté un plan de relance mondial¹³ qui, dans sa section intitulée «Favoriser une relance équitable et durable pour tous», comporte la demande suivante, formulée à l'intention de l'OIT:

Nous reconnaissons la dimension humaine de la crise. Nous nous engageons à soutenir ceux qui sont touchés par la crise en créant des opportunités d'emploi et à travers des mesures de soutien au revenu. Nous établirons un marché du travail juste et favorable à un équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle, à la fois pour les femmes et les hommes. C'est pourquoi nous nous félicitons des rapports de la Conférence de Londres sur l'emploi et du Sommet social de Rome, ainsi que des principes clés qu'ils proposent. Nous soutiendrons l'emploi en stimulant la croissance, en investissant dans l'éducation et dans la formation, et par des politiques actives du marché du travail, en nous concentrant sur les plus vulnérables. Nous appelons l'OIT, en collaboration avec d'autres organisations concernées, à évaluer des mesures déjà prises et celles qui seront nécessaires à l'avenir. (Paragr. 26)

82. Le 5 avril 2009, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, composé des dirigeants des institutions multilatérales et présidé par le Secrétaire général, a décidé de mettre en commun connaissances, savoir-faire et moyens d'action pour faire face à la crise sur neuf fronts: financement supplémentaire pour les plus vulnérables (mécanisme conjoint Banque mondiale-système des Nations Unies), sécurité alimentaire, commerce, initiative pour une économie verte, Pacte mondial pour l'emploi, niveau minimum de protection sociale, stabilité humanitaire, sécuritaire et sociale, technologie et innovation, et suivi et analyse. L'OIT a été priée de prendre la tête des travaux sur le Pacte mondial pour l'emploi et de diriger avec l'OMS ceux qui ont trait au niveau minimum de protection sociale¹⁴.

¹² Voir www.g8italia2009.it/G8/G8_Allegato/Conclusioni_ENG.

¹³ Voir www.londonsummit.gov.uk/en/.

¹⁴ Communiqué du CCS, 5 avril 2009, Paris.

III. Eléments d'un Pacte mondial de l'OIT pour l'emploi

83. Je tiens à souligner à nouveau que le moment est venu de mettre en place un Pacte mondial pour l'emploi. Les menaces que la crise fait peser sur la cohésion et la stabilité sociales ne doivent pas nous laisser indifférents. Un Pacte mondial pour l'emploi stimulerait l'économie réelle et viendrait en aide aux familles grâce à des mesures axées sur l'emploi. Il accélérerait la sortie de crise. Il faciliterait la reprise de l'emploi une fois la croissance revenue.

84. Si les politiques nationales de tous les Etats Membres de l'OIT convergeaient vers l'emploi et l'entreprise, vers une protection sociale de base et vers une large application des principes et droits fondamentaux au travail et des autres normes internationales du travail pertinentes, la situation économique, sociale et de l'emploi s'améliorerait beaucoup plus rapidement.

85. J'invite la Conférence internationale du Travail à réfléchir à ces propositions en tenant compte de l'urgence de la situation et en faisant preuve d'esprit de décision. Les travailleurs, les familles et les entreprises n'en attendent pas moins de nous. Le moment est venu pour l'OIT tripartite de faire la démonstration de son aptitude à dégager un consensus face à des retournements catastrophiques pour tant de monde.

86. Etant donné que cette crise se propage simultanément sur toute la planète, aucun pays ne peut exporter ses solutions dans l'immédiat. Si tous stimulent leur activité au plan national, principalement par le biais de l'emploi et de la protection sociale qui sont deux moyens directs de soutenir la demande globale, alors la croissance mondiale et les échanges internationaux reprendront. Pour cela, il faut placer l'emploi et la protection sociale au centre de politiques budgétaires et monétaires à court terme. Et la politique macroéconomique doit être explicitement axée sur les objectifs de l'emploi et de la protection sociale pour accélérer la sortie de crise.

87. Les éléments qui suivent sont des pistes de réflexion pour la discussion. Ils sont tirés d'un choix de mesures déjà appliquées dans certains pays, mais pas toujours d'une manière générale, ainsi que des orientations définies au cours de l'histoire de l'OIT et lors de précédentes crises. De plus, ils sont inspirés de récents débats et déclarations du Conseil d'administration en novembre 2008 et mars 2009, de la Conférence de Londres sur l'emploi de mars 2009 et des ministres du travail et de l'emploi du G8+6 à Rome en mars 2009, ainsi que des propositions formulées en avril 2009 par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. Les éléments du Pacte mondial pour l'emploi sont en parfaite harmonie avec la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable et le cadre stratégique 2010-2015, adopté en mars 2009.

Placer l'emploi et la protection sociale au cœur des politiques de relance

88. Le but du Pacte mondial pour l'emploi est de placer l'emploi et la protection sociale au centre des mesures de relance afin d'accélérer la reprise de l'emploi, de garantir à tous l'accès à l'emploi grâce à des mesures spécialement destinées aux catégories défavorisées, d'élargir la protection sociale et de renforcer la sécurité. Mises en œuvre systématiquement, de telles mesures amortiraient les effets de la récession sur les populations, donneraient un coup de pouce aux entreprises, atténueraient les risques de discrimination et d'appauvrissement, accéléreraient la reprise et jetteraient les bases d'une croissance plus équilibrée et durable.

89. L'application d'un Pacte mondial pour l'emploi suppose une capacité d'adaptation à la diversité des situations, ressources et besoins nationaux. Ce n'est pas une solution applicable uniformément à tous les cas de figure mais un ensemble cohérent d'options pour les décisions à prendre à l'échelon national et pour coordonner l'action des organisations internationales. Le principal objectif est d'améliorer l'emploi et la protection sociale dans le cadre de la riposte à la crise.

Encadré 3

Deux exemples de politique de relance appliquée lors de précédentes crises

Les crises financières ont généralement des répercussions durables sur l'emploi. Il faut en moyenne près de cinq ans pour que le taux de chômage retrouve son niveau antérieur. Toutefois, le rythme de la reprise du marché du travail varie considérablement d'un pays à l'autre. L'Argentine et la République de Corée ont toutes deux mis en place de vastes programmes pour l'emploi en période de crise et avancé d'environ trois ans le retour de l'emploi à son niveau antérieur. Les solutions adoptées consistaient en:

Un ensemble cohérent de mesures en faveur de l'emploi: Dans le cadre de son programme *Jefes*, l'Argentine a distribué un complément de ressources aux familles dont le principal soutien était au chômage à cause de la crise. Ce programme, dont ont bénéficié 11 pour cent de la population active, a permis de réduire le chômage d'environ 2,5 points de pourcentage. Son coût, de 0,5 à 1 pour cent du PIB, n'a pas été ruineux. En République de Corée, des programmes de relance de l'emploi ont permis d'améliorer les compétences et les perspectives de travail de la majorité des demandeurs d'emploi. Ils ont démarré dès le début de la crise, ce qui a atténué le risque de chômage de longue durée et d'exclusion sociale. Le programme national de travaux publics a donné du travail à environ 70 pour cent des 1,7 million de chômeurs, faisant reculer le taux de chômage de 2 points. Néanmoins, l'emploi atypique, qui s'est développé pendant la crise, reste aujourd'hui l'une des principales causes d'inégalité salariale.

Aide aux petites et moyennes entreprises: La stratégie de relance de la République de Corée a consisté dans une large mesure à accorder en priorité aux PME des crédits leur permettant d'investir dans les technologies et de se rendre plus compétitives. De plus, le gouvernement a encouragé les banques à prêter aux petites entreprises.

Protection sociale: L'Argentine a accordé la pension minimale à 1,7 million de personnes supplémentaires et en particulier à celles qui n'avaient plus droit à des prestations de la sécurité sociale. La République de Corée a beaucoup augmenté le nombre de bénéficiaires de l'assurance-chômage et la durée d'indemnisation. Ce programme, financé dans une large mesure par les cotisations patronale et salariales, n'a pas coûté très cher: il a représenté environ 1,4 pour cent du PIB au moment où il était le plus développé pour tomber à 0,3 pour cent à partir de 2001.

Soutenir les entreprises, surtout les petites et moyennes entreprises, et leur garantir l'accès au crédit

90. La baisse de la demande globale et la raréfaction des moyens de financement mettent les entreprises en danger. Des études montrent que l'accès au crédit reste restreint tandis que les économies émergentes et en développement pâtissent du resserrement des crédits commerciaux¹. Une récente étude du FMI signale une augmentation générale du coût de tous les instruments de financement du commerce extérieur et un rétrécissement du volume des crédits commerciaux, surtout sur les marchés émergents. Cela est très préjudiciable aux petites et moyennes entreprises, qui sont de grandes créatrices d'emplois mais sont généralement moins aptes que les grandes à financer seules leurs opérations ou à faire appel aux marchés des capitaux. Aider les petites et moyennes entreprises, et notamment celles qui démarrent, à accéder au crédit grâce à des dispositifs tels que des fonds de garantie et des mécanismes de financement avec partage des risques, l'assouplissement du taux de couverture, l'accélération de l'analyse des dossiers d'emprunt, la mise en place de lignes de crédit renouvelables, le crédit-bail, des fonds de capital-risque ou des instruments nouveaux peut contribuer à amortir les effets de la crise et favoriser la diversification des entreprises et de l'emploi (voir encadré 4).

91. L'aide aux petites et moyennes entreprises doit s'inscrire dans le contexte de la promotion d'entreprises durables. Si la crise du crédit continue, il faudra développer le recours à d'autres modes de financement.

92. Les très petites entreprises s'appuient généralement sur des transferts privés, des institutions de microfinance et des prêteurs non officiels. On le sait, les institutions de microfinance sont un moyen efficace de venir en aide aux très petites entreprises, dont beaucoup appartiennent à des femmes. Il est donc extrêmement important de veiller à ce que ces institutions disposent des liquidités nécessaires pour continuer à prêter aux microentreprises.

¹ Selon une étude récente du FMI (janv. 2009), le volume des ressources dont disposent les banques des pays émergents s'amenuise, la diminution la plus importante étant enregistrée en Asie de l'Est. Cette étude montre aussi qu'un important dérèglement de l'intermédiation financière à l'échelle mondiale a entraîné un brusque déclin des échanges internationaux. Alors que les mesures prises pour dégeler les marchés du crédit entrent en vigueur, les données les plus récentes (janvier pour les économies émergentes et mars/avril pour les économies développées) indiquent que la crise du crédit se poursuit.

Encadré 4

Soutien aux petites et moyennes entreprises

L'Inde a développé son système subventionné de garantie de crédit pour les petites et moyennes entreprises. La République de Corée a accru son aide financière aux petites et moyennes entreprises sous forme de prêts et de garanties de crédit accordés par l'intermédiaire de banques publiques et de fonds nationaux et régionaux de garantie de crédit. Parallèlement, au Viet Nam, le plan de relance de 1 milliard de dollars prévoit, outre des garanties de crédit, des taux d'intérêt préférentiels pour les prêts accordés aux petites et moyennes entreprises par les banques commerciales locales.

A Singapour, le gouvernement a renforcé les mesures de financement des entreprises et a adopté, en 2009, une nouvelle initiative spéciale de partage des risques (*Special Risk-sharing Initiative*) pour encourager les prêts bancaires et faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises au crédit. Dans le cadre de cette initiative, un programme d'aide au financement (*Financial Facilitator Programme*) doit offrir des conseils gratuits aux petites entreprises en matière de trésorerie et de prêts. Ces conseils seront dispensés par l'intermédiaire de six organisations d'entreprises, dont l'*Association of Small and Medium Enterprises*.

On constate également que certains pays d'Europe ont renforcé leur aide aux petites et moyennes entreprises dans le cadre de leurs mesures de relance. La Belgique et l'Allemagne, par exemple, ont augmenté les crédits accordés aux petites et moyennes entreprises tandis que la France a créé de nouveaux prêts et garanties de prêts; l'Autriche, quant à elle, a augmenté ses garanties de crédit.

Protéger les emplois viables grâce à une aide à la réduction de la durée du travail combinée au développement des compétences pour limiter les licenciements en pure perte

93. Réorienter en faveur de l'emploi les solutions adoptées pour faire face à la crise passe aussi par la sauvegarde des emplois existants. Cela peut amener à mettre davantage l'accent sur les mesures permettant aux travailleurs de combiner emploi et prestations de chômage partielles, partage du travail et réductions temporaires et ciblées des cotisations de sécurité sociale. Plusieurs pays européens, y compris l'Allemagne, ont adopté ce type d'approche. Certains pays proposent en outre un perfectionnement professionnel aux travailleurs à risque. Le dialogue social joue un rôle essentiel pour garantir des arrangements équitables pour tous.

94. De telles mesures permettent non seulement d'éviter les licenciements collectifs, mais aussi de réduire les frais de licenciement et de réembauchage pour les entreprises. On peut ainsi simultanément limiter les dysfonctionnements sociaux et du marché du travail qui résultent de la crise pour les travailleurs, faciliter les ajustements au niveau de l'entreprise et éviter à celle-ci de perdre à moyen terme des compétences qui lui sont propres, tout en investissant dans le capital humain pour l'avenir.

Encadré 5

Limiter les licenciements: réduction de la durée du travail, chômage partiel et développement des compétences

Canada: Mesures prises: création d'un fonds de formation de 1,5 milliard de dollars canadiens pour les travailleurs licenciés; déblocage de fonds supplémentaires pour des programmes de formation renforcés à l'intention des chômeurs; renforcement du soutien aux travailleurs âgés des communautés vulnérables; mesures pour l'emploi des jeunes; et projets pour la formation et l'emploi des membres des communautés autochtones.

Chine: Mise en place de programmes nationaux de formation professionnelle pour les travailleurs migrants de retour chez eux après avoir été licenciés par leurs usines (20 millions de travailleurs migrants sont concernés à cause de la baisse des exportations); le gouvernement chinois est en train d'élaborer des programmes pour venir en aide à 6 millions de diplômés des universités cette année.

France: Mise en place d'un régime de chômage partiel soutenu par l'Etat pour atténuer la pression financière sur les travailleurs pendant une période déterminée; ce régime garantit aux travailleurs renvoyés chez eux pendant tout ou partie de la semaine un pourcentage de leur salaire payé par l'Etat jusqu'à ce qu'ils puissent retravailler à plein temps.

Allemagne: La durée d'application des mesures visant à éviter les licenciements grâce à l'octroi de prestations accordées dans l'entreprise en cas de réduction d'activité est passée de 12 à 18 mois; les entreprises se voient rembourser la totalité des cotisations sociales qu'elles versent pour leurs salariés lorsque les périodes de creux (horaires réduits) sont utilisées à des fins de formation; le gouvernement de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie a conclu, avec les organisations locales d'employeurs et de travailleurs, un «Pacte d'avenir pour la croissance économique et l'emploi».

Indonésie: Les programmes de migrations volontaires destinés à encourager les travailleurs à se rendre dans les zones offrant potentiellement des emplois et moins touchées par la crise ont été renforcés; des programmes de formation et de mise en réseau ont été organisés.

Royaume-Uni: Un partenariat national de l'emploi a été établi, et les partenariats locaux de l'emploi qui donnent de bons résultats sont ciblés; le soutien à la reconversion professionnelle avant des compressions d'emploi par l'intermédiaire de centres spécialisés (Train to Gain et Skills Hubs) a été renforcé; le service d'intervention rapide (Rapid Response Service) a été étoffé; enfin, un financement supplémentaire a été accordé aux projets Jobcentre Plus et New Deal.

Apporter un soutien aux demandeurs d'emploi par des prestations de chômage bien conçues

95. Pour ceux qui ont perdu leur emploi ou qui, nouveaux venus sur le marché du travail, ne trouvent pas d'emploi, la mise en place d'un régime minimal d'allocations de chômage a fait la preuve de son efficacité lors de crises antérieures. Une assurance-chômage devrait être instituée et, là où il en existe une, la durée des prestations pourrait être temporairement allongée et le nombre de chômeurs indemnisés pourrait être augmenté durant les pics de chômage.

96. Des systèmes d'indemnisation de chômage existent dans la plupart des pays à revenus élevés, même si les conditions d'accès et la durée des prestations varient sensiblement et sont souvent fonction de facteurs tels que l'âge, les revenus antérieurs et la durée de la dernière période de travail. Il reste que, même dans les pays développés, de nombreux chômeurs ne sont pas protégés. Dans la moitié des pays membres de l'OCDE, au moins 50 pour cent des chômeurs ne sont pas indemnisés (mais bénéficient parfois d'autres dispositifs, comme la formation et l'aide sociale)². Trop de travailleurs sont donc laissés sans assistance. Une assistance chômage est nécessaire pour les personnes qui n'ont pas ou n'ont plus droit à l'assurance-chômage.

97. A la suite de la crise asiatique de 1997-98, plusieurs pays, dont la République de Corée et la Thaïlande, ont en partie résolu le problème du chômage de longue durée engendré par la crise en se dotant sans attendre d'un système de prestations de chômage qu'ils ont développé récemment. De même, le Japon vient d'adopter de nouvelles prestations pour les demandeurs d'emploi qui ne peuvent prétendre à l'assurance-chômage classique.

Encadré 6

Créer un système d'assurance-chômage: le cas de Bahreïn

En 2006, Bahreïn est devenu le premier pays du Moyen-Orient à se doter d'un système d'assurance-chômage et ce, dans le cadre d'une vaste réforme du marché du travail. Ce nouveau système accorde un complément de revenu aux chômeurs, y compris les personnes à la recherche d'un premier emploi, et facilite leur réintégration dans l'emploi productif. Il offre donc une protection essentielle contre les répercussions des chocs économiques. Le système, qui s'adresse à tous les travailleurs, nationaux et étrangers, est financé par une cotisation de 1 pour cent du salaire, versée par le travailleur, l'employeur et l'Etat.

En raison du faible nombre de licenciements jusqu'à la fin de 2008, peu d'indemnisations ont eu lieu à ce jour. Mais, si ce nombre devait augmenter du fait de la crise, un système est désormais opérationnel qui offre aux demandeurs d'emploi une garantie de revenu et favorise activement leur retour dans l'emploi en associant indemnités en espèces liées à la participation à une formation, mise en correspondance de l'offre et de la demande d'emplois et orientation professionnelle par l'intermédiaire de bureaux de placement. L'expérience de Bahreïn constitue pour la région un exemple que d'autres pays envisagent de suivre.

Le BIT a apporté son assistance technique aux stades de l'étude de faisabilité, de la rédaction du texte de loi et de la mise en œuvre.

Renforcer les programmes actifs du marché du travail pour éviter le risque de chômage de longue durée et d'exclusion sociale

98. Conjugés aux prestations de chômage, les programmes actifs du marché du travail jouent un rôle important pour faciliter l'adaptation des individus à l'évolution des conditions du marché du travail. Ces programmes peuvent prendre de nombreuses formes, dont les suivantes: aide à la recherche d'un emploi et suivi; plans d'action personnalisés pour les demandeurs d'emploi; développement des compétences et formation; enfin, programmes ciblés pour les groupes défavorisés. Bien conçus, ils peuvent accroître l'employabilité et les perspectives d'emploi. Ils peuvent aussi contribuer à rapprocher les compétences des travailleurs qui ont perdu leur emploi de celles que requièrent les emplois créés grâce à de nouveaux investissements publics (par exemple, dans le bâtiment, les travaux d'infrastructure et les énergies de substitution).

99. L'efficacité pour les chômeurs de la garantie des ressources et des mesures actives dépend de l'existence de services de l'emploi efficaces et dotés de ressources suffisantes. De bons ratios personnel/clients sont nécessaires, et il convient de réfléchir au fait que certaines catégories de clients auraient davantage besoin d'aide que d'autres. On sait que les services publics de l'emploi, lorsqu'ils fonctionnent correctement, jouent un rôle déterminant en période de crise et sont moins onéreux que d'autres solutions. Les politiques publiques peuvent aussi créer un climat propice à des services privés de l'emploi.

² OCDE: *Perspectives de l'emploi 2008*; C. Stone, R. Greenstein, M. Coven, 2007, «Addressing Longstanding Gaps in Unemployment Insurance Coverage», Center on Budget and Policy Priority; et base de données de l'OCDE sur les prestations et salaires.

Les programmes de garantie de l'emploi sont efficaces, notamment dans les pays en développement

100. Les garanties de l'emploi, pour autant qu'elles soient bien conçues et correctement ciblées, peuvent se révéler d'un rapport coût/efficacité particulièrement intéressant dans un contexte de crise. Les programmes de cette nature ont fait leurs preuves dans plusieurs pays, dont l'Argentine et l'Indonésie. Celui mis en œuvre en Inde est très instructif à cet égard dans la mesure où la conjugaison de plusieurs axes d'intervention – emploi, développement rural, protection sociale – en fait un outil précieux pour améliorer les gains et lutter contre la pauvreté (encadré 7). Les mesures de garantie de l'emploi sollicitent fortement la capacité des services administratifs, d'où la difficulté qu'il y a à les transposer dans des pays dont les moyens dans ce domaine sont limités.

Encadré 7

Extension du système national de garantie de l'emploi rural en Inde

La loi sur le système national de garantie de l'emploi rural adoptée en 2005 assure à chaque participant 100 jours de travail par an, dans le cadre de projets de travaux publics en zone rurale. La loi a d'abord concerné 200 des 600 districts de l'Inde, auxquels sont venus s'ajouter 330 autres districts en 2007-08.

Le programme, dont le but est de lutter contre la pauvreté chronique, repose sur un ensemble de projets à forte intensité de main-d'œuvre et comporte une importante composante environnementale. Bien qu'aucune évaluation n'ait encore été effectuée, son efficacité semble avérée: en 2007-08, un emploi a pu être proposé à 34 millions de ménages, pour un coût budgétaire d'environ 0,3 pour cent du PIB. Le programme a également permis à de nombreuses femmes d'accéder au marché du travail et contribué à améliorer la situation des petits exploitants – deux facteurs vraisemblablement appelés à exercer des effets multiplicateurs dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Des mesures d'aide spécifiques doivent être prévues pour les jeunes, en particulier les plus défavorisés

101. En dépit de la crise, de nombreux jeunes à la recherche de leur premier emploi vont entrer sur le marché du travail. Leur démarche n'en sera que plus ardue, d'où la nécessité d'adopter des mesures ciblées pour les aider à surmonter les difficultés qui les attendent. Plusieurs pistes peuvent être explorées: services d'aide à la recherche d'emploi et d'orientation professionnelle privilégiant les secteurs et les régions enregistrant une croissance, formations complémentaires et perfectionnement, aide à la création d'entreprises et aux initiatives des travailleurs indépendants, microcrédit, subventionnements partiels, mesures favorisant l'expérience professionnelle, programmes d'apprentissage. Les jeunes défavorisés sont confrontés en matière d'emploi à un surplus de difficultés nécessitant des mesures spécifiques. Certains spécialistes du marché du travail sont favorables à la mise en place d'un système de «garantie de l'emploi» pour les jeunes chômeurs, sous forme d'emplois financés par l'Etat³.

Encadré 8

L'emploi des jeunes

France. Le gouvernement a annoncé en avril 2009 un nouveau plan en faveur des jeunes qui vise à faciliter la formation à l'école et dans l'entreprise sur une période de deux ans. Une autre possibilité est le subventionnement de l'emploi public et privé. Le taux de chômage des jeunes était de 21,2 pour cent au dernier trimestre 2008, pour un taux de chômage national de 8,2 pour cent.

Philippines. A la fin de 2008, le gouvernement des Philippines a lancé un projet sur l'éducation et l'employabilité des jeunes, en partenariat avec la chaîne de restauration rapide Jollibee. L'objectif de ce partenariat est d'offrir la possibilité aux enfants des travailleurs du secteur informel et aux enfants astreints au travail de suivre un enseignement postsecondaire, grâce à des avances sur les frais de scolarité, tout en bénéficiant d'une formation pratique sur le lieu de travail. Le projet se propose de venir en aide à quelque 100 000 jeunes au cours des deux prochaines années.

³ Voir B. Groom: «A fragile flexibility», *The Financial Times*, 14 avril 2009.

Accroître les investissements dans les infrastructures et biens publics à forte intensité d'emplois

102. De nombreux pays affectent des ressources supplémentaires à l'amélioration et au développement de leurs infrastructures. Sur un échantillon de 40 pays ayant adopté des plans de relance budgétaire, la moitié ont augmenté les crédits consacrés aux infrastructures. Cette dépense publique devrait, bien mieux que la plupart des autres mesures, exercer un effet dopant sur l'économie réelle. L'effet multiplicateur des investissements dans les secteurs à forte intensité d'emplois se fera davantage sentir que ce ne serait le cas avec d'autres mesures, comme les réductions temporaires d'impôts, qui peuvent n'avoir comme seul effet qu'un gonflement de l'épargne.

103. Les investissements publics et privés dans les infrastructures permettront non seulement de créer des emplois dans l'immédiat, mais également de mettre en place les conditions d'une croissance plus soutenue à long terme. Les équipements concernés sont notamment les axes routiers et les voies de communication, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les transports publics, le logement, les établissements d'enseignement et les infrastructures sanitaires, biens publics dont, en toute hypothèse, la nécessité s'impose à brève échéance. Les projets de ce type ont souvent une forte composante emploi qu'il est possible de consolider encore si l'on fait le nécessaire pour confier les travaux à de petites entreprises (notamment en leur facilitant l'accès aux adjudications), pour décentraliser les dépenses et retenir, pour chaque poste de dépense, les projets à forte intensité d'emplois.

104. Il est essentiel de reconnaître que, pour être efficaces, les projets d'infrastructure planifiés doivent tenir compte des compétences et de la main-d'œuvre disponible localement, ainsi que de la capacité des pouvoirs publics et du secteur privé de les concevoir et de les appliquer.

105. Les investissements dans les biens publics peuvent également être réalisés par des investisseurs privés, pour autant que soient réunies les conditions pour les attirer. Dans beaucoup de pays, les partenariats public-privé ont favorisé les investissements privés dans les infrastructures publiques. Ce type d'initiatives est à encourager. La taille des marchés publics est d'une importance capitale pour les PME. Les mesures les plus courantes pour accroître leur participation comportent la décentralisation des dépenses, le fractionnement des appels d'offres par lots et le règlement des fournisseurs dans les trente jours, voire moins. Au Mexique, au moins 20 pour cent des marchés publics sont confiés à de petites et moyennes entreprises. Au Royaume-Uni, le gouvernement a lancé une campagne invitant les petites entreprises à s'enregistrer sur son portail d'achats en ligne ⁴.

Encadré 9

Programme élargi de travaux publics en Afrique du Sud

Le programme élargi de travaux publics, lancé en 2005 par le gouvernement de l'Afrique du Sud, vise à créer des emplois en promouvant des méthodes de travail à forte intensité de main-d'œuvre pour les investissements dans les infrastructures. Il a permis l'arrivée d'une nouvelle génération d'entrepreneurs qui proposent dans le secteur du bâtiment des services à forte intensité d'emplois. Il offre une formation à l'entrepreneuriat à des candidats qualifiés, issus de groupes défavorisés. Cette formation, qui porte sur des compétences techniques et commerciales, est homologuée par la direction des formations qualifiantes dans le secteur de la construction. Lorsqu'ils ont terminé leur formation et leur période de stage, les entrepreneurs qualifiés peuvent soumissionner et reçoivent à cet effet une formation en matière de cahier des charges et de formalités d'appel d'offres.

A la fin de 2008, le programme avait créé plus de 1,3 million d'emplois et proposé près de 6 millions de jours de formation.

Investir dans l'économie verte de demain

106. La réduction des émissions de carbone et l'adoption de sources énergétiques propres s'imposent tout particulièrement dans le contexte actuel. Les emplois nécessaires sont créés par des investissements, publics et privés, dans des technologies, des infrastructures et des modalités nouvelles de gestion des ressources, qui sont souvent à forte intensité d'emplois. Ces investissements préparent l'instauration de l'économie verte de demain, qui devrait être une source majeure de croissance. Un certain nombre de pays, dont la Chine, les Etats-Unis, le Japon et le Portugal, ont inclus l'efficacité énergétique et les technologies vertes dans les programmes d'investissement mis en œuvre au titre de la relance budgétaire. De nombreux autres pays investissent déjà dans les technologies vertes.

⁴ Supply2.gov.uk

107. Un rapport récent établi dans le cadre de l'Initiative en faveur des emplois verts lancée par le PNUE, l'OIT, l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et la Confédération syndicale internationale (CSI) montre que l'économie verte détient un potentiel énorme de création d'emplois, de transformation des emplois existants, mais aussi de destruction d'emplois, dans pratiquement tous les secteurs économiques des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Le rapport définit les grandes lignes de la stratégie qui devrait permettre de tirer parti de ce potentiel⁵.

Encadré 10

Vers une économie verte

- Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et divers autres partenaires ont lancé une Initiative pour une économie verte. Cette initiative vise à élaborer un plan mondial pour une révolution industrielle verte fondée sur des données empiriques démontrant avec force les potentialités qu'offre une telle démarche en matière de création de revenu, de travail décent et de réduction de la pauvreté. L'Initiative pour une économie verte encourage l'investissement dans une nouvelle génération d'actifs répartis dans les six domaines suivants: écosystèmes et infrastructure environnementale; technologie propre et efficace; énergies renouvelables; produits et services concernant la biodiversité; gestion des déchets chimiques et techniques antipollution; «villes vertes» – édifices, constructions et réseaux de transport écologiques.
- L'Initiative pour une économie verte s'inspire du type d'investissements qu'elle vise justement à promouvoir, à savoir des investissements axés sur des actifs qui laissent présager en retour des avantages concrets et croissants pour les sociétés et les individus dans les prochaines décennies. Le PNUE dirige cette initiative dans le cadre des Nations Unies et participe à un grand nombre de partenariats publics ou privés. Les emplois verts sont au cœur de l'économie verte.

Voir: www.unep.org pour plus de détails.

Investir dans la sécurité alimentaire et le développement rural

108. Les investissements dans l'agriculture et, d'une manière générale, dans le développement rural sont à forte intensité de main-d'œuvre, créent des emplois, notamment dans le secteur des activités rurales non agricoles, réduisent la pauvreté et favorisent la croissance à long terme. Il est impératif d'accroître les investissements en milieu rural dans l'agriculture, les infrastructures, la santé et l'éducation, en combinant investissements publics et privés et investissements des ménages.

109. Il est urgent d'encourager des investissements plus conséquents dans l'agriculture, les infrastructures et le développement rural non agricole. Les pays à faible revenu ont besoin d'un financement extérieur. L'objectif à long terme est d'augmenter la part de l'agriculture et du développement rural dans les prêts bonifiés et l'aide financière internationale. Dans le contexte de la récession, accélérer ces investissements est un moyen sûr de créer des emplois durables et d'améliorer les perspectives de croissance à long terme.

110. En juin 2008, la Conférence internationale du Travail a adopté une résolution concernant la promotion de l'emploi rural pour la réduction de la pauvreté qui propose des orientations utiles. L'Equipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise alimentaire mondiale met en œuvre un programme d'action global⁶. En mars 2009, le BIT a organisé un atelier technique tripartite sur l'incidence de la flambée des prix alimentaires sur le travail décent qui a adopté un vaste ensemble de conclusions centrées sur l'emploi et l'investissement productif et l'emploi en milieu rural⁷.

Mettre en place ou étendre un système de protection sociale pour les groupes à faible revenu et les travailleurs de l'économie informelle

111. En règle générale, les régimes de protection sociale des pays en développement couvrent uniquement les travailleurs de l'économie formelle alors que dans sa vaste majorité la population travaille dans le secteur informel de l'économie. Sous l'effet de la récession mondiale, l'emploi informel tend à augmenter un peu partout dans le monde. Afin de compenser la baisse des revenus, il est justifié d'adopter des mesures supplémentaires pour offrir des garanties de revenu et une protection sociale aux travailleurs et aux ménages qui n'ont pas de sécurité sociale.

⁵ *Green Jobs: Towards sustainable work in a low-carbon world*, PNUE, BIT, OIE, CSI, 2008.

⁶ Voir <http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf>.

⁷ Voir <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/twfp09/index.htm>.

Encadré 11

Exemples de mesures récentes en faveur de l'emploi et de la protection sociale

L'**Afrique du Sud** dépense plus de 20 pour cent dans le domaine de la sécurité sociale: 12 pour cent sont consacrés aux allocations sociales et 10 pour cent à des programmes d'alimentation en milieu scolaire. Les pouvoirs publics mettent en œuvre des politiques d'amélioration du rendement énergétique dans les secteurs de l'électricité et des transports.

L'**Australie** consacre un tiers de ses mesures de relance économique au versement d'allocations en espèces à des ménages à revenu faible ou intermédiaire. Elle a intensifié ses programmes nationaux de formation et d'éducation à l'intention des chômeurs. Les pouvoirs publics investissent en outre dans l'écologisation de l'économie en veillant au bon rendement énergétique des logements.

La **Chine** consacre près de 10 pour cent de ses mesures de relance à des projets de protection de l'environnement. Elle accroît également le nombre des caisses de pension et élargit ses programmes de logements sociaux ainsi que ses programmes nationaux de formation professionnelle pour les travailleurs migrants.

La **République de Corée** dépense près de 25 pour cent pour l'aide aux petites entreprises et 7 pour cent pour l'aide aux ménages à faible revenu. Le gouvernement a mis en place un dispositif d'assistance à l'intention des travailleurs vulnérables qui ne sont pas couverts par le système de protection sociale existant ainsi que des programmes de formation et de stages pour accroître l'employabilité.

Les **Etats-Unis** consacrent plus de 10 pour cent de leur programme de relance à l'aide fournie aux chômeurs et aux ménages à faible revenu, à quoi s'ajoutent 14 pour cent à l'aide versée au niveau des Etats pour les dépenses de santé. En général, près de 13 pour cent des dépenses servent à financer les mesures d'aide à l'emploi. Les investissements axés sur l'écologisation de l'économie représentent une part importante des efforts de relance.

La **Thaïlande** dépense 35 pour cent du montant de son plan de relance économique pour alléger le coût de la vie et pour financer le versement d'allocations de subsistance. Les pouvoirs publics ont aussi affecté un montant important à des programmes de formation et d'éducation à l'intention des chômeurs.

112. Dans un même temps, les transferts sociaux ont une fonction de stabilisation de la demande globale, dans une période où l'épargne tend à augmenter. Une aide supplémentaire en faveur de dispositifs d'assistance sociale qui visent à faire reculer la pauvreté, à titre d'investissement initial dans l'élargissement de la protection de base, et à étendre les régimes existants afin de parvenir progressivement à une couverture universelle, devrait figurer parmi les mesures d'urgence et surtout faire partie intégrante de l'action pour le développement. Dans le cadre du système des Nations Unies, l'OIT et l'OMS s'emploient conjointement à définir la notion de «socle social minimal», qui renvoie à un ensemble fondamental de droits, de transferts et de services que tous les pays devraient progressivement instaurer en fonction de leurs moyens et de l'aide extérieure disponible. Ce devrait être là un objectif central des politiques nationales de développement et une composante essentielle de la coopération pour le développement en faveur des pays les moins avancés.

113. Afin de fournir une aide et une garantie de revenu aux ménages pauvres du secteur informel, divers programmes novateurs ont été élaborés, comme les transferts monétaires soumis à conditions et les filets de protection qui réunissent déjà les éléments du socle de protection sociale. Ces programmes sont de plus en plus nombreux. Sous l'impulsion de programmes emblématiques, tels qu'*Oportunidades* au Mexique, *Bolsa Familia* au Brésil, le système d'aide à l'enfance et de prestations vieillesse et d'invalidité en Afrique du Sud ou encore le programme garantissant 100 jours de travail en Inde, environ 70 programmes sont en place dans le monde et entre 150 et 200 millions de personnes en bénéficient déjà. Ces systèmes ont une incidence positive sur la pauvreté, la santé et la nutrition, le statut social des bénéficiaires (notamment les femmes), l'activité économique et l'investissement dans la petite entreprise, en particulier dans l'agriculture. Il est à souligner par ailleurs qu'ils n'ont pas d'effets négatifs sensibles sur le taux d'activité de la population pauvre à laquelle ils sont destinés. Ces programmes ont été créés ou renforcés dans le cadre de la riposte à la crise en Colombie, au Mexique et en Turquie. De même, le programme indonésien de bourses d'études et de subventions scolaires mis en place en 1998 s'inscrit dans le cadre des mesures prises par le gouvernement pour faire face à la crise. Les prestations en espèces soumises à conditions ont également été développées, mais des efforts accrus s'imposent pour garantir aux travailleurs de l'économie informelle l'accès à l'assistance sociale. Le coût pour le contribuable est modeste, comme le montre l'exemple du Brésil (voir encadré 12). En mars 2008, le Chili a adopté une loi sur la réforme des pensions qui vise à compléter la pension individuelle de retraite en octroyant aux 60 pour cent des plus pauvres parmi les personnes à partir de 65 ans un revenu minimum garanti. La prestation a commencé d'être distribuée au milieu de 2008.

Encadré 12

Transferts monétaires sous conditions: le cas du Brésil

Le programme *Bolsa Familia* est le plus vaste programme de transferts monétaires soumis à conditions au monde. Lancé en octobre 2003, il fournit un complément de revenu aux familles pauvres, sous certaines conditions – fréquentation scolaire des enfants, y compris la participation à des activités socio-éducatives complémentaires, vaccinations, suivi de la nutrition, examens pré et postnataux. A la fin de 2008, le programme bénéficiait à 11,3 millions de ménages environ (soit approximativement 25 pour cent de la population) pour un coût annuel de 4,5 milliards de dollars, ou encore 0,4 pour cent du PIB.

Le programme a su éviter un écueil classique inhérent au ciblage des bénéficiaires puisque 73 pour cent de ses transferts parviennent à au quintile des plus pauvres et 94 pour cent aux deux quintiles des plus pauvres. Il a fortement contribué à améliorer la répartition des revenus ainsi qu'à réduire le travail des enfants et la pauvreté. Le coefficient de Gini a régulièrement baissé pour atteindre 0,55 en 2007 contre 0,61 dans les années quatre-vingt-dix, taux le plus bas jamais atteint au cours de l'histoire récente du pays. Entre 20 et 25 pour cent de cette baisse sont attribués au programme, qui a également permis de ramener l'écart de pauvreté de 13,2 à 11,9 pour cent.

Récemment, le gouvernement a annoncé qu'il allait développer encore ce programme dans le cadre des mesures phares de lutte contre la crise. Cette initiative devrait bénéficier à 1,3 million de ménages supplémentaires et contribuer à atténuer l'impact de la crise sur les plus vulnérables et à stimuler la consommation. Elle peut aussi aider à dynamiser la demande de produits alimentaires et de biens de consommation de base, compte tenu de la forte propension à consommer des ménages à faible revenu.

Le programme se distingue par sa très bonne gestion, malgré son étendue et sa complexité. De fait, son succès lui a valu l'attention de la communauté internationale, et le Brésil partage son expérience avec 23 pays (16 en Afrique et sept en Amérique latine). Cette expérience donne à penser que les pays en développement peuvent créer des dispositifs de protection sociale adaptés et relativement complets, même s'ils sont élémentaires, pour répondre aux besoins de la population en matière de sécurité sociale.

Appui aux travailleurs migrants

114. La crise aggrave la précarité des travailleurs migrants et de leurs familles, et un surcroît d'attention s'impose pour que soit pleinement appliqué le principe de l'égalité de traitement et de la non-discrimination. Les mesures à cet effet consistent notamment à protéger leurs droits en tant que travailleurs, y compris en matière de sécurité sociale, et à lutter contre la discrimination, par exemple pour ce qui est de l'accès aux allocations de chômage ou aux programmes de formation. Le risque existe d'une augmentation des cas de traite. Plusieurs pays, dont la République tchèque, le Japon et l'Espagne, ont récemment adopté des mesures visant à faciliter le retour volontaire des migrants dans leur pays d'origine. Le versement anticipé des allocations de chômage aux migrants rentrant au pays est proposé en Espagne⁸.

115. Les pays confrontés au retour massif de travailleurs migrants seront peut-être amenés à revoir leur politique d'emploi et à faire appel à des fonds et à des avis extérieurs pour favoriser le retour à l'emploi sur le marché national. Là encore, des mesures ayant trait à l'emploi et à la protection sociale sont nécessaires pour venir en aide aux ménages qui ne reçoivent plus de fonds de l'étranger. Les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle important dans l'adaptation des politiques de migration de main-d'œuvre.

Soutenir les politiques de relance par le dialogue social et le respect des droits des travailleurs

116. Garantir le respect des droits des travailleurs et la primauté du droit est socialement souhaitable et économiquement efficace pour assurer la pérennité des entreprises et la protection des travailleurs. Eviter la déflation salariale et faire du salaire minimum un solide point d'ancrage soutiendra la demande globale et atténuera les tensions commerciales. Associer les partenaires sociaux à la conception et à la mise en œuvre de politiques propres à réaliser les objectifs d'un Pacte mondial pour l'emploi augmentera les chances de succès.

Tous les pays devraient établir les politiques de relance en consultation avec les partenaires sociaux

117. Un Pacte mondial pour l'emploi est d'abord et avant tout une question d'ordre national, et c'est à ce niveau qu'idéalement sa mise en œuvre doit être examinée et arrêtée en consultation avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. Les ministres du travail du G8+6 ont souligné combien il est important d'associer étroitement les partenaires sociaux au processus de

⁸ www.boe.es

restructuration économique. Dans certains cas, des accords tripartites ont servi de points de départ aux mesures prises par des pays pour lutter contre la crise (encadré 13). Lors de la huitième Réunion régionale européenne de l'OIT (Lisbonne, février 2009), les participants ont souligné l'importance du dialogue social comme moyen essentiel d'élaborer des stratégies permettant de lutter contre la récession et de garantir l'engagement des gouvernements, des employeurs et des syndicats à appliquer ces stratégies.

Encadré 13

Accords tripartites conclus pour faire face à la crise

En **Allemagne**, un deuxième plan de relance économique a été adopté à la suite de consultations approfondies avec des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Au **Japon**, l'accord entre le gouvernement, les employeurs et les travailleurs concernant la stabilité du marché du travail et la création d'emplois prévoit un programme de partage du temps de travail, des mesures en matière de formation, d'éducation et de placement ainsi que l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

En **France**, le dialogue social a abouti à un accord sur la revalorisation de l'indemnisation du chômage partiel.

En **Irlande**, un accord a été signé entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à la suite de l'examen des recommandations du gouvernement relatives à une reprise économique durable.

Au **Pakistan**, la Conférence tripartite du travail a annoncé en février 2009 une nouvelle ère de consultations avec les partenaires sociaux ainsi que la modernisation de la législation nationale du travail en coopération avec l'OIT et l'OMC.

En **Fédération de Russie**, la commission nationale tripartite a examiné les répercussions sociales de la crise à plusieurs reprises depuis octobre 2008.

Dans certains pays, ces consultations et négociations bipartites ou tripartites ont dépassé le cadre des questions touchant strictement au travail pour aborder des questions budgétaires, économiques et politiques.

Protéger et promouvoir les droits des travailleurs et les normes internationales du travail

118. Le plein respect des normes internationales du travail contribue à préserver la confiance et, partant, à soutenir l'activité économique. Les normes internationales du travail visent à garantir une issue équitable, y compris dans le cas de restructurations ou de dépôts de bilan, renforçant ainsi l'adhésion de la population aux plans de relance. Une application efficace des normes internationales du travail suppose un dialogue social fort, ce qui est d'autant plus vrai en période de difficultés économiques. L'OIT dispose d'un ensemble complet d'instruments élaborés au fil du temps qui sont tout à fait pertinents pour faire face à des situations de crise et appuyer les entreprises durables (voir encadré 14).

119. Le respect des normes fondamentales du travail n'est pas uniquement un objectif social essentiel mais également un puissant vecteur de développement économique équilibré et donc de prospérité à long terme. Il est manifeste que les différences salariales sont moins marquées dans les pays dotés d'une réglementation favorable aux travailleurs – ce qui est socialement positif – sans que cela n'entraîne des pertes significatives en termes de production et d'emploi. Une approche de la crise fondée sur les droits peut donc étayer la discussion d'options politiques dans la perspective d'une plus grande justice sociale dans l'immédiat et à long terme.

120. Il est essentiel d'éviter une baisse généralisée des salaires et de protéger les droits des travailleurs. En effet, une déflation salariale visant à protéger les économies nationales aurait un effet encore plus aggravant qu'une vague de dévaluations compétitives. En fait, la diminution des salaires priverait l'économie, au niveau tant national que mondial, d'une demande dont elle a grand besoin et ébranlerait fortement la confiance. Les politiques d'ouverture des marchés, si déterminantes pour la reprise, risquent également de susciter des réactions très hostiles si les travailleurs considèrent les mesures prises comme inéquitables.

Encadré 14

Pertinence des instruments de l'OIT dans le contexte de la crise

On trouvera ci-après des exemples.

La convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, la convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992, et les recommandations qui les accompagnent énoncent des mesures constructives pour protéger les salaires des travailleurs et procéder de manière équitable en cas d'insolvabilité de l'employeur. La convention (n° 158) et la recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982, offrent un éclairage précieux sur ce que doivent être des procédures équilibrées. Les dispositions de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale pourraient être tout particulièrement pertinentes pour gérer les effets de la récession sur les chaînes d'approvisionnement mondiales. Pour protéger les travailleurs occupant des emplois atypiques, la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, donne des orientations utiles.

Les instruments concernant les travailleurs migrants (convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975), restent d'autant plus pertinents que cette catégorie de travailleurs est particulièrement vulnérable dans une phase de contraction des marchés du travail.

La convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, peut aider à garantir que les investissements financés par des dispositifs de relance publics créent des emplois offrant des salaires et des conditions de travail décentes.

Dans le contexte de l'amélioration de la protection sociale, les huit conventions fondamentales ((n° 29) sur le travail forcé, 1930; (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957; (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951; (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958; (n° 138) sur l'âge minimum, 1973; (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999) peuvent guider le combat contre la pauvreté et, avec la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, soutenir les mesures visant à renforcer les systèmes de sécurité sociale et à fournir une garantie de revenu.

Les mécanismes et processus de dialogue social présentés dans la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976, ainsi que la recommandation (n° 113) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960, et la Déclaration sur les entreprises multinationales doivent faire partie intégrante de la stratégie.

Dans l'ensemble, la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, fondée sur des politiques visant à assurer le plein emploi productif et librement choisi, offre un cadre global pour l'action internationale.

121. Eviter la baisse des salaires en utilisant des systèmes coordonnés de négociation collective et de protection des droits des travailleurs permettra de procurer aux victimes de la crise l'aide dont elles ont besoin mais également de stimuler la demande au bon moment et d'ouvrir la voie à une économie plus durable.

122. Il est important de rappeler que les deux dernières déclarations de l'OIT ont trait à la relation entre les normes du travail et le protectionnisme: la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail souligne que les normes du travail ne sauraient servir à des fins commerciales protectionnistes ni être utilisées pour mettre en cause l'avantage comparatif d'un quelconque pays; la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable dispose que la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime.

123. Le double objectif consistant à maintenir des politiques salariales favorables à la conjoncture économique et à respecter les normes internationales du travail, tout en apportant un appui aux entreprises et en évitant des pertes d'emplois, suppose un dialogue entre les partenaires sociaux.

124. Le Bureau a lancé un nouveau service pour aider les entreprises à comprendre les principes énoncés dans les normes internationales du travail et dans la Déclaration sur les entreprises multinationales ainsi que l'incidence de ces principes sur leurs pratiques. Ce service (disponible à: assistance@ilo.org) peut jouer un rôle important en aidant les entreprises à combattre la crise d'une façon responsable.

125. Le Bureau a également acquis de l'expérience en matière de restructuration socialement responsable. La façon dont aujourd'hui les entreprises réagissent à la crise déterminera leur image demain. A de nombreux égards, il s'agit pour elles d'une mise à l'épreuve du sens de leur responsabilité sociale.

Financer un Pacte mondial pour l'emploi

126. Un Pacte mondial pour l'emploi exige des financements à la fois publics et privés, aux niveaux national et international. Le rétablissement de flux de crédits normaux pour l'investissement, le commerce, la consommation durable et l'innovation est une condition essentielle d'une reprise productive de l'économie réelle. Vu le resserrement prolongé du crédit, la baisse sensible des flux

d'investissements directs étrangers et des fonds envoyés par les travailleurs depuis l'étranger et le renflouement de banques en difficulté, les fonds publics, qu'ils soient nationaux ou internationaux, sont mis à rude épreuve.

127. Dans un premier temps, l'application par les pays d'un Pacte mondial pour l'emploi appelle un examen des dépenses publiques et, le cas échéant, leur réaffectation afin de traiter en priorité, compte tenu de l'urgence, les objectifs liés à l'emploi, au marché du travail et à la protection sociale. On peut faire beaucoup de choses dans les limites des budgets existants, et notamment prendre des mesures d'aide aux entreprises et aux travailleurs dans les secteurs privé, public et social, en particulier dans les petites entreprises et l'économie informelle.

128. En outre, les pays qui disposent d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante et qui ont accès aux marchés de capitaux ont mis en place divers plans de relance budgétaire représentant en moyenne quelque 2 pour cent de leur PIB. D'autres pays pourraient faire de même. Il ressort de l'analyse du Bureau qu'il serait possible de mieux ajuster ces politiques aux objectifs d'un Pacte mondial pour l'emploi, ce qui pourrait se faire au cours de la mise en œuvre.

129. Les pays qui sont entrés dans la crise avec une marge de manœuvre budgétaire limitée et des problèmes de balance des paiements sont confrontés à une situation complexe, qui en amène certains à demander l'aide du FMI. Il faut alors se demander comment les mécanismes de sauvetage du FMI peuvent s'articuler autour de mesures anticycliques pour stimuler la croissance tout en parvenant à l'équilibre des principales variables macroéconomiques dans des délais raisonnables. Mettre en place des politiques guidées par les objectifs du Pacte mondial pour l'emploi peut contribuer à accélérer la reprise et, dans le même temps, le rééquilibrage de la balance des paiements et de la situation budgétaire.

130. Les pays dotés de politiques financières et macroéconomiques cohérentes qui n'ont pas été immédiatement touchés par la crise financière sont maintenant aux prises avec la crise de l'économie réelle. Le FMI a créé à leur intention une nouvelle ligne de crédit modulable, dont l'accès est subordonné à des exigences élevées mais dont l'utilisation est ensuite assortie de conditions peu contraignantes. La Colombie, le Mexique et la Pologne ont d'ores et déjà demandé à pouvoir en bénéficier.

131. Dans le cas de l'Afrique et des pays les moins avancés, les engagements qui ont été pris quant à l'augmentation des ressources consacrées à la coopération pour le développement doivent être tenus. En l'occurrence, le principe d'unité dans l'action à l'échelle des Nations Unies devrait s'appliquer à la Banque mondiale et aux donateurs bilatéraux. Il faut de toute urgence que les pays puissent s'appuyer sur un ensemble cohérent de politiques et de mesures se renforçant mutuellement et émanant des institutions multilatérales et des donateurs bilatéraux, de façon à pouvoir accéder à l'aide en matière de coopération pour le développement. Moins que jamais, il ne faut aujourd'hui abandonner les pays pauvres. L'effort doit être concerté à l'échelle mondiale.

132. Le Bureau est déterminé à renforcer sa coopération avec les institutions de Bretton Woods et les autres partenaires de développement pour aider les pays à accéder au financement international et à mettre en œuvre les mesures d'un Pacte mondial pour l'emploi.

133. Les dirigeants des pays du G20 ont décidé d'accorder des ressources additionnelles substantielles au FMI et aux banques multilatérales de développement pour soutenir la croissance dans les pays émergents et les pays en développement et contribuer au financement «... des dépenses anticycliques, de la recapitalisation des banques, de l'infrastructure et des opérations commerciales, au soutien de la balance des paiements, au report de la dette et à l'aide sociale»⁹.

134. La Banque mondiale a établi un mécanisme de financement en faveur des pays vulnérables, comprenant un Fonds d'intervention rapide dans le secteur social, qui sera financé par des contributions bilatérales volontaires. La Banque mondiale accélère le débloqué de fonds pour ses programmes mis en œuvre par l'Association internationale de développement (AID) et ses programmes de prêts à des conditions de faveur ainsi que pour les crédits qu'elle accorde par l'intermédiaire de la Société financière internationale (SFI) (voir encadré 14).

⁹ Déclaration des dirigeants à l'issue du Sommet du G20 à Londres, 2 avril 2009.

Encadré 15

Aide octroyée par la Banque mondiale

Accroissement du soutien financier en faveur des pays les plus pauvres: augmentation substantielle des prêts (100 milliards de dollars sur les trois prochaines années); procédure accélérée pour les fonds accordés par l'AID (42,5 milliards de dollars sur les trois prochaines années); lutte contre la crise alimentaire.

Soutien au secteur privé: 30 milliards de dollars sur les trois prochaines années accordés par la SFI, préservation des flux commerciaux; soutien aux systèmes bancaires en difficulté; maintien en activité des projets d'infrastructures.

Autres formes de soutien: création d'un mécanisme de financement en faveur des pays vulnérables – pour financer les filets sociaux de protection, les infrastructures et les petites et moyennes entreprises; mécanisme pour la facilitation des échanges (40 millions de dollars en faveur de l'aide pour le commerce); maintien de la liquidité par le biais de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI); outils pour les analyses, avis et diagnostics techniques.

135. La Commission d'experts des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international a proposé la création d'un fonds qui recueillerait 1 pour cent des plans de relance budgétaire des pays du G20, pour aider les pays en développement à mettre en œuvre des politiques anticycliques et fournir une source durable de financement du développement, semblable au Fonds mondial pour l'emploi qui a fait l'objet de discussions au Conseil d'administration en mars.

136. Les fondations privées qui fournissent une aide au développement constituent aussi des sources de financement possibles pour les mesures prises au titre d'un Pacte mondial pour l'emploi.

137. Les décisions concernant le financement de la mise en œuvre d'un Pacte mondial pour l'emploi – combien et où – relèvent des autorités nationales et devraient être prises, lorsque cela est possible, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. L'OIT peut constituer une tribune utile pour confronter les expériences, faciliter le dialogue et donner des avis lorsqu'on lui en fait la demande.

138. Dans l'examen des ressources mobilisables en faveur d'un Pacte mondial pour l'emploi, il convient d'accorder toute l'attention voulue à ses dimensions horizontales afin de promouvoir et soutenir les échanges et analyses entre les pays. L'OIT continuera de surveiller les politiques liées à la crise afin de permettre à ses mandants tripartites de s'informer sur l'expérience et les activités des autres pays.

Résumé

139. La mise en œuvre d'un Pacte mondial pour l'emploi dans l'esprit des mesures décrites plus haut dans un grand nombre de pays aurait un effet global et contribuerait fortement à inverser la récession et à accélérer la reprise, car les composantes essentielles d'un Pacte mondial pour l'emploi – promotion de l'emploi et protection sociale – sont aptes à soutenir la demande mondiale.

140. Cela s'explique par trois raisons. Premièrement, les mesures coordonnées ont un effet plus puissant qu'une action isolée, tout en réduisant le risque de voir se mettre en place des solutions individualistes. Deuxièmement, le soutien aux petites entreprises et les investissements dans des infrastructures créateurs de nombreux emplois et bien ciblés ont un effet positif direct sur la production et l'emploi totaux. Le risque d'évincer d'autres activités du secteur privé est limité. Au contraire, les investissements à forte intensité d'emplois en période de crise peuvent stimuler les activités du secteur privé et ouvrir la voie à une plus forte croissance à long terme.

141. Troisièmement, des mesures de protection sociale bien conçues soutiendront la demande effective et contribueront ainsi à endiguer la crise, étant donné que les catégories à faible revenu auront fortement tendance à consommer. Les allocations de chômage conjuguées à des programmes dynamiques axés sur le marché du travail, des programmes de formation et des garanties en matière d'emploi réduiront aussi les risques de voir le chômage s'installer dans la durée et l'informalité se prolonger.

142. Un Pacte mondial pour l'emploi constituerait un moyen économique et efficace de stimuler l'économie. Les mesures amélioreraient la sensibilité de l'emploi à la reprise économique, tout en stimulant aussi cette dernière, ce qui, en soi, réduirait les coûts budgétaires sur la durée et éviterait des dépenses pour soutenir les chômeurs de longue durée ou la protection sociale.

IV. Préparer maintenant un meilleur avenir

143. Partout, la crise pousse à repenser profondément les politiques. C'est une bonne chose, un processus nécessaire qui aurait dû être engagé depuis longtemps. Il nous incombe collectivement de regarder en face les échecs du passé récent afin de bâtir un meilleur avenir. La déclaration des dirigeants des pays du G20 nous invite à réfléchir d'une manière générale à la manière de concrétiser leur détermination «non seulement à assurer une reprise de la croissance, mais également à jeter les bases d'une économie mondiale qui soit juste et durable».

144. Le communiqué du 5 avril 2009 du Conseil des chefs de secrétariat exprime l'«engagement commun [d']aider les pays et la communauté mondiale à faire face à la crise, [d']accélérer la reprise et [de] construire une mondialisation équitable et inclusive permettant un développement économique, social et environnemental durable pour tous, et [d']affronter l'avenir en étant convaincus de la nécessité de réformes en profondeur».

145. Une question clé qui se pose pour l'avenir immédiat est celle de la qualité et de la composition de la croissance économique. La reprise ne peut pas être un simple retour au cours normal des affaires. Le modèle des opérations financières a conduit à l'échec, tandis que les produits de la mondialisation profitent à certains mais ceux qui la jugent inéquitable sont trop nombreux. La nouvelle mondialisation exigera un régime de politiques intégré et cohérent pour une croissance durable aux plans social, économique, environnemental et politique. Il nous faut concevoir un ensemble de mesures favorisant la reprise qui esquissent un axe de développement mondial fondé sur une croissance économique de qualité, établissant un équilibre entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Permettez-moi d'attirer l'attention sur certaines questions que nous devons régler dans un proche avenir.

Elaborer des stratégies pour réaliser le travail décent et réduire la pauvreté

146. La crise a mis en évidence la fragilité des progrès enregistrés récemment dans la lutte contre la pauvreté extrême. Les politiques de redressement doivent façonner une approche nouvelle, plus durable du développement centré sur la lutte contre la pauvreté. La dépendance excessive à l'égard des exportations vers les pays riches doit céder la place à une croissance plus équilibrée de la consommation intérieure dans tous les pays en développement, financée par une augmentation générale de la productivité, des salaires et de l'épargne. Pour cela, des investissements à moyen et à long terme seront nécessaires, y compris dans l'infrastructure matérielle et sociale. Les investissements dans l'infrastructure, surtout lorsque l'on a recours à des techniques à fort coefficient de main-d'œuvre et aux entrepreneurs locaux, sont comme la première pierre. Les prestations familiales et la gratuité des repas dans les écoles contribuent à élever le niveau d'instruction et à améliorer l'état de santé des populations, et elles renforcent la capacité de production de la main-d'œuvre de demain. Les pensions de vieillesse et d'invalidité de base apportent une aide à ceux qui sont le moins aptes au travail et soulagent les budgets familiaux.

147. La réalisation de ces politiques dans la durée exigera une nouvelle stratégie de financement du développement, dans laquelle les apports de capitaux étrangers, tant publics que privés, soutiennent et stimulent une stratégie de croissance menée de l'intérieur. Une coopération Sud-Sud favorisant le développement des marchés «intérieurs» constitue un élément crucial dans une stratégie de développement plus dynamique et équitable qui réduira la pauvreté et s'inscrira dans la durée en créant des emplois décents.

Réorientation des systèmes financiers vers l'investissement productif et les entreprises

148. Dans beaucoup de pays, le système financier ne parvenait pas à assurer la pérennité d'entreprises productives viables avant la crise. A présent, le resserrement draconien des conditions d'octroi du crédit pousse des entreprises viables vers la faillite, ce qui obère gravement la capacité productive de la société pour l'avenir. Les Sommets du G20 qui se sont tenus à Washington et à Londres ont été principalement axés sur une série d'actions nécessaires pour assainir le système, le remettre en état de fonctionner et bâtir un nouveau régime réglementaire au plan international qui empêchera les excès qui ont causé un tel dommage catastrophique aux individus et aux communautés dans le monde entier.

149. Les mandants tripartites de l'OIT escomptent que les mesures nécessaires seront prises pour établir un système financier pleinement efficace, qui permette d'orienter les flux de crédit vers les investissements productifs, la consommation durable, le commerce et l'innovation. C'est à juste titre que le Directeur général du FMI a souligné combien il importait d'établir des marchés du crédit qui

