



Synthèse des discussions du panel de haut niveau, 12 juin 2012

Face à l'avenir: Enseignements tirés de la crise dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi

1. Le panel, animé par M^{me} Ritula Shah, journaliste-présentatrice à la BBC, était composé des personnalités suivantes: M. Wang Xiaochu, vice-ministre, ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, Chine; M^{me} Evelyn Matthei, ministre du Travail et de la Sécurité sociale, Chili; M. Bill Shorten, ministre des Services financiers et des Retraites et ministre de l'Emploi et des Relations professionnelles, Australie; M. Alexander Shokhin, président de l'Union des industriels et chefs d'entreprise de Russie, Fédération de Russie; M. Haroon Borat, membre du Comité consultatif d'experts sur les questions économiques auprès du ministère du Développement économique, conseiller auprès du ministre des Finances, Afrique du Sud; et M. Luc Cortebееck, Vice-président travailleur du Conseil d'administration du BIT, président honoraire de la Confédération des syndicats chrétiens (ACV-CSC), Belgique, vice-président de la CSI. Les participants étaient appelés à débattre de questions essentielles comme la coordination des politiques du travail, des politiques de l'emploi et des politiques économiques, l'amélioration qualitative de la croissance de l'emploi et les attentes concernant l'appui futur du BIT.
2. La modératrice a entamé la discussion en demandant à M. Xiaochu comment la Chine fait face aux difficultés qui sont les siennes en matière d'emploi dans un contexte mondial qui marque le pas. M. Xiaochu a expliqué comment la Chine, pays en développement le plus peuplé au monde et dont la main-d'œuvre représente 764 millions de personnes, a géré une situation difficile sur le front de l'emploi durant la crise tout en maintenant un taux de croissance élevé. Le gouvernement chinois a donné la priorité à une stratégie en faveur de l'emploi pour promouvoir son développement économique et social, et maintenir ainsi l'équilibre entre le développement des échanges commerciaux et le développement industriel. Les services publics de l'emploi ont été renforcés et ils informent les jeunes et leur proposent des emplois à vocation sociale. Des services gratuits d'aide à la création d'entreprises ainsi que des programmes pour des méthodes de recrutement éthiques dans le monde de l'entreprise ont été lancés. Globalement, ce sont 12,1 millions d'emplois qui ont été créés pour la seule année 2011, ce qui a permis à 5,3 millions de chômeurs et à 8,1 millions de personnes sous-employées de trouver un travail. La loi sur l'assurance sociale a été promulguée et elle complète le système de sécurité sociale par des dispositions spéciales à l'intention des personnes défavorisées et des personnes âgées. L'ensemble de la population chinoise (1,3 milliard de personnes) est couverte par une assurance médicale relevant d'un cadre institutionnel. Le système de fixation du salaire minimum a été amélioré, et la négociation collective ainsi que le dialogue social ont été renforcés aux niveaux national et local. Les ressources humaines constituent un vecteur

fondamental du développement social. Plus de 22 millions de travailleurs bénéficient de programmes créés récemment en matière d'éducation, de formation professionnelle et de mise à niveau des compétences.

3. Se tournant vers l'intervenante suivante, M^{me} Shah a relevé les très bons résultats de l'économie chilienne et a demandé à M^{me} Matthei si les politiques de l'emploi et les politiques du marché du travail sont à même de réduire les fortes inégalités mises en évidence dans des statistiques récentes de l'OCDE. Petit pays, dont l'économie est ouverte au commerce international, le Chili est particulièrement exposé aux aléas des marchés financiers et aux effets de la crise mondiale. Après les crises précédentes de 1974, 1982 et 1997, qui l'ont laissé avec un taux de chômage élevé, un lourd endettement et sans aucune politique anticyclique, le Chili s'est forgé une culture institutionnelle fondée sur l'épargne et la réduction des dépenses. Les politiques actives sur les plans monétaire et budgétaire ont été la clé de voûte de l'action menée par le gouvernement pour combattre les effets de la crise de 2008. En outre, des politiques préventives visant à maintenir les emplois et à en créer ont été adoptées. Elles ont donné lieu à des programmes de subvention de l'emploi dans les secteurs public et privé qui ont contribué au maintien des effectifs moyennant une baisse des salaires et la réduction du temps de travail. Pour l'intervenante, le Chili doit investir massivement dans le capital humain – activités de formation pour les travailleurs, éducation et programmes destinés aux jeunes – afin d'augmenter le salaire minimum et de rester compétitif sur les marchés internationaux.
4. L'Australie s'est dotée d'un Accord sur l'emploi et la formation qui s'inscrit dans une vaste entreprise visant à surmonter le problème de l'emploi. La modératrice a demandé à M. Shorten ce qu'il y a lieu de faire pour que le développement des compétences soutienne au mieux des politiques de l'emploi efficaces, en particulier pour les jeunes. L'Australie est sortie de la crise relativement plus forte que de nombreux autres pays: son PIB a augmenté de 8 pour cent, le taux de chômage est resté stable à 5 pour cent, et plus de 800 000 emplois ont été créés. Le chômage des jeunes, des autochtones et des travailleurs âgés demeure problématique, tout comme le chômage de longue durée et le retour des femmes sur le marché du travail. Pour lutter contre le chômage des jeunes, le gouvernement a lancé une politique nationale comportant trois axes: les jeunes doivent être scolarisés jusqu'à 16 ans; entre 16 et 24 ans, ils doivent être soit dans le système éducatif, soit en formation, soit avoir un emploi; et, enfin, tous les bénéficiaires d'une aide au revenu ou d'une allocation pour jeunes sont tenus de suivre des études ou une formation, sous quelque forme que ce soit.
5. M^{me} Shah a ensuite demandé à M. Shokhin comment la Fédération de Russie compte atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé, à savoir créer 25 millions d'emplois fortement productifs à l'horizon de 2020. M. Shokhin a expliqué qu'il faut s'attendre à des difficultés non seulement s'agissant de la création de ces emplois, mais également en ce qui concerne l'amélioration de la qualité des emplois existants, qui doivent être plus efficaces, mieux rémunérés, plus respectueux de l'environnement et plus sûrs, que ce soit dans les nouvelles branches d'activité que dans des secteurs plus traditionnels comme les industries minière, pétrolière et gazière ou encore l'agriculture. A cet effet, il faut encourager l'investissement dans la modernisation des technologies et prévoir des dégrèvements fiscaux ainsi que des sanctions en cas de mauvaises conditions de travail. Contrairement à la première phase de la crise, le gouvernement doit désormais maintenir le niveau d'affectation des ressources d'une façon qui n'affaiblisse pas les obligations sociales. S'agissant des chiffres du chômage, l'intervenante a souligné que celui-ci augmente faiblement depuis 2009 (de 6,5 à 8,7 pour cent), alors que le PIB s'est contracté de 8 pour cent et la production industrielle de 9 pour cent. Ces chiffres indiquent que les employeurs ont choisi de ne pas réduire leurs effectifs et de garder au contraire leurs travailleurs qualifiés, signe que l'existence d'une main-d'œuvre peu ou non qualifiée pose toujours problème. En outre, l'offre d'emplois en Fédération de Russie ne sera vraisemblablement pas en phase avec les qualifications de

plus de 90 pour cent des étudiants qui poursuivent, ou qui ont l'intention de poursuivre, leurs études universitaires. Si la création de 25 millions d'emplois à l'horizon de 2020 est un objectif assurément ambitieux, il doit tenir compte des tensions sociales toujours plus vives dans le pays.

6. M^{me} Shah a demandé à M. Bhorat comment l'Afrique du Sud va faire face aux gigantesques problèmes que pose l'emploi dans son pays. M. Bhorat a répondu que l'Afrique du Sud fait partie des pays qui enregistrent un taux de chômage record, en l'occurrence 25 pour cent depuis 1994 (sans compter les demandeurs d'emploi ayant abandonné toute recherche). M. Bhorat a expliqué que l'Afrique du Sud a connu une croissance positive au cours des dix-huit dernières années et qu'elle se trouve aujourd'hui prise au piège du revenu intermédiaire, faute de pouvoir compter sur un effet de levier économique suffisant pour s'attaquer au problème du chômage dans le secteur formel. Evoquant les solutions en matière de politiques actives du marché du travail, l'intervenant a mentionné des mesures de relance par l'offre, comme les services de réinsertion, les partenariats public-privé, les aides aux salaires et aux transports, autant de mesures particulièrement importantes dans le contexte de l'Afrique du Sud. Toutefois, pour sortir du piège du revenu intermédiaire, l'intervenant a souligné la nécessité de profonds changements, qui supposent notamment des réformes institutionnelles et réglementaires de grande ampleur telles que: l'amélioration de l'efficacité des institutions du marché du travail (par exemple les juridictions du travail et les organes de règlement des litiges); l'ajustement des marchés de produits, caractérisés par une forte concentration, une intégration verticale et un manque de compétitivité, au moyen d'une politique plus rigoureuse en matière de concurrence qui permettrait aux petites entreprises et au secteur informel d'exercer plus librement leurs activités; et, enfin, l'ouverture des marchés publics au secteur informel.
7. Se tournant ensuite vers M. Cortebееck, la modératrice lui a demandé s'il est possible, selon lui, de mener de front la négociation collective et des politiques actives de l'emploi, en particulier au regard des problèmes qui se posent actuellement en Europe. M. Cortebееck a expliqué que, s'il est vrai que le dialogue social a été efficacement mis à profit au cours de la première phase de la crise et a eu une incidence positive sur la situation globale, la seconde phase en revanche – marquée par des appels de plus en plus pressants au sein de l'Union européenne en faveur de l'austérité et de la compétitivité – y est moins propice. Alors que l'Europe a toujours été un exemple en matière de politiques sociales, le recours au dialogue social n'est dorénavant proposé qu'au niveau de l'entreprise et non plus aux niveaux sectoriel ou intersectoriel. En Belgique, la situation s'est détériorée dernièrement avec des indemnités de chômage mises à mal et l'augmentation du taux de pauvreté. Certes, d'après les dernières estimations de la Banque nationale de Belgique, la croissance devrait s'établir à 0,6 pour cent à la fin de 2012, mais beaucoup reste à faire pour lutter contre la hausse du chômage, en particulier le chômage des jeunes, qui s'est accru de 30 pour cent.
8. La modératrice a ouvert les débats en demandant aux intervenants dans quelle mesure, selon eux, les politiques régionales et les politiques nationales de lutte contre le chômage se recoupent ou non. M. Shorten a répondu en affirmant que, dans certains secteurs d'activité en Australie, le chômage est marginal (3 pour cent, voire moins) tandis que, dans d'autres, il atteint des niveaux comparables à ceux de la zone euro. Du point de vue des politiques nationales, le gouvernement a mis en place une stratégie de partage des avantages selon laquelle les redevances versées par des entreprises, par exemple de grandes entreprises minières, peuvent être utilisées pour financer des bourses d'études et la création de petites entreprises, ce qui favorise un climat de confiance global et permet de comptabiliser des recettes supplémentaires dans le budget national. Bien que la population australienne soit pour une large part issue de l'immigration, le taux de mobilité de la main-d'œuvre est faible et ne suit pas nécessairement les besoins du marché du travail. Par

conséquent, des mesures d'encouragement à l'intention des travailleurs désireux d'aller s'installer dans des zones offrant des possibilités d'emploi s'imposent; il peut s'agir notamment de solutions de garde d'enfants adaptées et subventionnées jusqu'à 50 pour cent, de la possibilité pour des familles monoparentales de recourir aux services d'une garderie à raison de quarante heures hebdomadaires, ou encore de programmes spéciaux d'accompagnement et de soins pour les personnes handicapées. M. Shokhin indique que, en Fédération de Russie, la mobilité de la main-d'œuvre est très faible principalement en raison des problèmes de logement, seules les grandes entreprises et les multinationales étant en mesure de donner véritablement à leur personnel la possibilité d'aller s'installer dans des régions offrant des perspectives d'emploi. L'afflux croissant de travailleurs, généralement non qualifiés ou illégaux, en provenance des pays de l'ex-Union soviétique ne fait que compliquer la situation.

9. M^{me} Shah a demandé au professeur Bhorat si la mobilité pourrait aussi apporter une solution aux difficultés constatées en Afrique du Sud. Le professeur a répondu que la solution serait d'amener les gens vers les villes pour leur assurer un meilleur accès au travail décent et pour faciliter leur recherche d'un emploi, sans toutefois organiser une nouvelle répartition géographique des chômeurs. Il a estimé que l'aide au transport est un exemple de mesure efficace visant à faciliter la mobilité et la recherche d'emploi.
10. M^{me} Shah a alors demandé à M. Cortebееck d'expliquer pourquoi les travailleurs ne sont pas plus nombreux à s'être tournés vers les syndicats, compte tenu de l'environnement social actuel. M. Cortebееck fait observer que, s'il est vrai qu'en Belgique les syndicats conservent un nombre élevé de membres parmi les salariés et chômeurs, il n'y a pas eu, sur le plan international, d'augmentation du nombre des syndicalistes, non plus que des organisations de travailleurs en général, et que c'est là un défi à relever. Afin de propulser le dialogue social à un bon niveau, il faudrait envisager un renforcement des organisations d'employeurs et de travailleurs et mieux assurer le respect des conventions n^{os} 87 et 98 car, dans de nombreux pays, l'organisation des travailleurs et la création de syndicats restent très difficiles.
11. S'agissant de la préoccupation des Chinois face à la situation de l'UE, M. Xiaochu a dit qu'il s'agit bien d'une réalité, car la Chine est désormais très active en matière de commerce international. L'orateur a également expliqué que, si le niveau des exportations a baissé, il représente encore une partie très importante de l'économie du pays, et que le taux de croissance et la performance des secteurs de l'exportation et de l'importation ont un fort impact sur l'emploi.
12. Quant à la crise de 2008, M^{me} Matthei a dit qu'au Chili le PIB a perdu 1 pour cent, tandis que le chômage se maintient à 6,5 pour cent, un niveau relativement bas, notamment grâce aux mesures budgétaires adoptées par le gouvernement. Concernant les travailleurs illégaux, le défi consiste à leur accorder et à leur garantir la jouissance des droits de l'homme et des travailleurs.
13. M. Xiaochu a souligné que le niveau élevé de croissance enregistré en Chine, soit 10 pour cent au cours des trente dernières années, n'est pas plus durable qu'envisageable à long terme pour une économie aussi importante. Réduire la croissance économique est faisable, à condition d'améliorer la qualité générale de l'économie en élevant et en améliorant le niveau de développement industriel.
14. Le professeur Bhorat a attiré l'attention sur le cas particulier de l'Afrique du Sud, où les emplois sont une nécessité fondamentale, notamment pour les jeunes qui n'en ont jamais eu. Cependant, fournir du travail décent à 4,5 millions de chômeurs représente un coût trop élevé, compte tenu des niveaux de croissance économique enregistrés. L'orateur a souligné

que, pour son pays, la création d'emplois est une priorité absolue, suivie par l'augmentation du travail décent formel.

15. M. Cortebeeck a insisté sur la question de l'emploi précaire qui est un problème croissant dans toutes les régions du monde, non seulement pour les travailleurs, mais aussi pour les gouvernements et les employeurs. Selon l'intervenant, le salaire n'est pas l'unique point de mire, il faut aussi se pencher sur la qualité de l'emploi et sur le fait que l'emploi doit aller de pair avec le salaire et le dialogue social.
16. S'associant aux commentaires de M. Bhorat, M^{me} Matthei a rappelé que, lorsque le Chili s'était attaqué à ses taux de chômage qui, à un moment donné, atteignaient 25 pour cent, le premier objectif avait été la création d'emplois, et ce n'est que plus tard que l'on s'était posé la question de savoir comment créer des emplois meilleurs et productifs pour répondre à l'exigence des partenaires à l'exportation. Afin de relever ce défi, le Chili a complété les bas salaires par des subventions aux revenus et mis au point un système fondé sur des numéros personnels pour identifier les plus pauvres et les faire bénéficier d'un impôt négatif sur des revenus.
17. Une représentante de la République dominicaine a souligné que, après la crise mondiale, riches et pauvres parlent la même langue en termes de pénurie d'emplois. Elle s'est demandé comment les stratégies du XX^e siècle pourraient être modifiées afin de répondre aux défis du XXI^e siècle.
18. M. Shokhin a répondu que nombre de pays développés et en développement sont confrontés à des problèmes similaires parce que la production dans beaucoup de pays dépend du niveau élevé de la production de l'Allemagne ou de la Chine, qui ont toutes deux maintenu des taux de croissance élevés. En référence au rôle du G20 et à la réunion qui se prépare au Mexique, l'intervenant a estimé qu'il faut élaborer un plan d'action harmonisé dont la mise en œuvre serait coordonnée, et il a souligné le rôle de l'OIT en tant qu'institution fondée sur le partenariat social, car elle est à même d'apporter une contribution importante à la coordination de ces efforts.
19. M. Shorten a expliqué qu'une société caractérisée par l'existence ici et là de groupes défavorisés, où les femmes et les hommes ne reçoivent pas un traitement égal en termes d'emploi et de salaire, où les personnes handicapées sont traitées comme des citoyens de «deuxième classe», ne saurait réaliser son plein potentiel. Le professeur Bhorat a rappelé que les conséquences de la crise sont traitées sur le plan local, et que des structures internes et spécifiques à chaque pays sont nécessaires pour traiter les crises futures, qu'elles soient financières, économiques ou environnementales. M. Cortebeeck a mis en garde contre le secteur financier et les agences de notation qui, à son avis, prennent le pas sur les gouvernements et les pays démocratiques. Il a estimé que tous les pays peuvent désormais fournir des exemples de l'évolution du monde vers une dégradation de la situation sociale. M^{me} Matthei a rappelé l'expérience chilienne, car les leçons apprises en 1992 lors du découplage s'étaient révélées utiles lors de la crise de 2008, s'agissant de la nécessité d'assumer la responsabilité budgétaire et de réguler le secteur financier. Le professeur Bhorat et M^{me} Matthei se sont dits d'accord sur le fait que la situation en Chine reste préoccupante pour l'économie mondiale, qui pâtira sans nul doute d'une réduction potentielle de la croissance chinoise, provoquée notamment par une bulle immobilière. M. Shorten a lancé un appel en faveur de politiques du marché du travail justes et flexibles, d'une augmentation de la productivité et de lieux de travail collaboratifs pour tenter de relever les défis actuels.
20. Soulevant la question de l'emploi des jeunes évoquée par la modératrice, M^{me} Matthei a déclaré que le chômage des jeunes est certes un mal auquel le Chili doit s'attaquer

fermement et sérieusement, en ciblant sans ambiguïté le renforcement de l'éducation et de la formation, car le système d'éducation actuel favorise l'inégalité.

21. En Fédération de Russie, le chômage des jeunes est d'autant plus compliqué à résoudre que le niveau d'éducation est élevé et qu'il est à la fois source de défis et d'opportunités; M. Shokhin a déclaré que la formation professionnelle et les systèmes d'adéquation des compétences sont indispensables à la résolution du problème; il a évoqué la restructuration prévue du système de formation professionnelle. Ce faisant, il a encouragé les employeurs à participer au développement de la formation et de normes professionnelles.
22. Evoquant les conclusions de la Commission sur la crise de l'emploi des jeunes, M. Cortebeeck a dit que, tout comme la formation, la formation professionnelle et l'éducation en général, l'investissement et les politiques macroéconomiques sont essentiels, car la formation à elle seule ne suffira pas pour relever le défi que constitue l'emploi.
23. Pour clore le débat, M^{me} Shah a demandé aux participants de dire ce qu'ils attendent de l'Organisation internationale du Travail. Selon M. Cortebeeck, l'OIT doit jouer un rôle important dans le contexte mondial, notamment en mettant en avant les bonnes pratiques, des politiques concrètes et des stratégies de l'emploi, et en proposant des orientations aux partenaires sociaux et aux gouvernements. Le professeur Bhorat a souligné le rôle que pourrait potentiellement jouer l'OIT lors de futures crises, par le biais d'interventions spécifiques à chaque pays et de suggestions concrètes en matière de politiques. M. Shokhin a invité les participants à poursuivre le débat au cours de la Conférence internationale sur le travail décent qui aura lieu en décembre à Moscou, lorsque la Fédération de Russie assurera la présidence du G20. M. Shorten a demandé à l'OIT de montrer la voie s'agissant de définir et de mieux comprendre les politiques qui sont efficaces pendant les crises, étant donné que les pays sont confrontés à des aspects différents des mêmes défis. L'intervenant a également rappelé aux participants que l'établissement de normes minimums pour les travailleurs n'implique pas des attentes à minima. M^{me} Matthei a dit que l'OIT devrait s'efforcer de fournir des opportunités pour apprendre des meilleures pratiques et des leçons tirées d'une crise: quelles sont les méthodes qui ont fonctionné, celles qui n'ont pas fonctionné et, surtout, pourquoi.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
<i>Synthèse des discussions du panel de haut niveau, 12 juin 2012</i>	
Face à l'avenir: Enseignements tirés de la crise dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi.....	1

.....
: Le présent document a été tiré à un nombre restreint d'exemplaires afin de réduire autant que possible l'impact :
: sur l'environnement des activités de l'OIT et de contribuer à la neutralité climatique. Nous serions :
: reconnaissants aux délégués et aux observateurs de bien vouloir se rendre aux réunions munis de leurs :
: propres exemplaires afin de ne pas avoir à en demander d'autres. Nous rappelons que tous les documents de :
: la Conférence sont accessibles sur Internet à l'adresse <http://www.ilo.org>. :
:.....