

Conférence internationale du Travail, 99^e session, 2010

Rapport du Directeur général

Rapport I(C)

Placer la reprise et la croissance sous le signe du travail décent

Bureau international du Travail Genève

ISBN 978-92-2-221916-2 (print)
ISBN 978-92-2-221917-9 (web pdf)
ISSN 0251-3218

Première édition 2010

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.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
1. Reprise incertaine.....	11
2. Enseignements tirés des réponses à la crise	17
3. Assurer la reprise, instaurer une mondialisation équitable: principaux enjeux.....	25
4. Renforcer la capacité de l'OIT de relever de nouveaux défis	42

Introduction

La qualité de l'emploi au cœur de la reprise

1. L'année dernière, alors que la crise économique et financière mondiale battait son plein, les participants à la Conférence internationale du Travail ont apporté leur contribution à la recherche de solutions à la pire crise mondiale de l'emploi depuis la crise des années trente en adoptant un Pacte mondial pour l'emploi. Ce pacte a été salué dans toutes les régions¹, notamment lors du Sommet des dirigeants du G20 qui s'est tenu à Pittsburgh² et de la réunion de suivi de leurs ministres du Travail et de l'Emploi qui s'est tenue à Washington, DC.
2. Les signes d'une modeste reprise économique commencent à se manifester et, dans certains pays – d'Asie en particulier –, la croissance est aujourd'hui plus vigoureuse. Toutefois, le risque d'une nouvelle phase de la crise financière, due cette fois à la dette souveraine, est apparu, compromettant les perspectives de croissance de certains pays, exposant potentiellement l'économie mondiale et suscitant à nouveau des doutes quant à la stabilité du système monétaire et financier international. Le plan de secours de 750 milliards d'euros mis en place par l'Union européenne avec l'appui d'autres pays par le truchement du FMI atteste ces nouvelles incertitudes. La réaction a été rapide et énergique.
3. En réfléchissant aux moyens de résoudre notre principal problème, qui est d'installer la reprise sur des bases solides tout en nous affrontant à la réalité de la dette publique et des déficits budgétaires, nous ne devons pas oublier que pour bien des travailleurs et des entreprises de l'économie réelle cette reprise n'a pas encore commencé.
4. Bien que la croissance de l'emploi soit revenue, le chômage mondial se situe encore à un niveau record. Les chômeurs découragés, le travail temporaire et à temps partiel subi, l'emploi informel, l'amputation des salaires et la réduction des prestations sociales ne sont que la partie émergée de l'iceberg. Il y a encore beaucoup de souffrance. Insécurité et incertitude sont le lot des entreprises et des travailleurs.
5. Nous savons qu'il n'y aura pas de reprise durable de l'économie sans reprise de l'emploi. Le pari consiste à obtenir rapidement une reprise riche en emplois et à nous engager sur la voie d'une croissance forte, durable et équilibrée qui conduise à la stabilité sociale engendrée par le travail décent pour tous. C'est sur cette base que s'enclenchera un processus durable de réduction des déficits et de la dette.
6. Forte de sa nature tripartite et de sa connaissance concrète de l'économie réelle, l'OIT a la responsabilité de contribuer à la conception des politiques nationales et mondiales qui nous mettront sur le chemin de la reprise. C'est le message qui m'a été maintes fois transmis par nos mandants de toutes les régions. Mais c'est aussi la préoccupation de grands acteurs internationaux pour qui la qualité de l'emploi doit être au cœur de la reprise.

¹ Les déclarations régionales se trouvent dans les pages régionales du site du Pacte mondial pour l'emploi, à l'adresse <http://www.ilo.org/jobspact/lang--fr/index.htm> (consulté le 19 mai 2010).

² Dans un chapitre de leur déclaration du Sommet de Pittsburgh (sept. 2009), intitulé «Placer les emplois de qualité au cœur de la reprise», les dirigeants du G20 déclarent: «Nous saluons également la résolution adoptée récemment par l'OIT, intitulée "Surmonter la crise: un Pacte mondial pour l'emploi", et nous engageons nos pays à adopter les éléments clés de son cadre général afin de faire avancer la dimension sociale de la mondialisation. Les institutions internationales doivent prendre en compte les normes de l'OIT et les objectifs du Pacte pour l'emploi dans leur analyse de la crise et de l'après-crise et dans l'élaboration de leurs politiques.»

7. En cette fin du premier semestre 2010, un dangereux rebondissement de la crise financière fait de plus en plus craindre que la réalisation de cet objectif très largement partagé ne soit compromise. Dans le rapport qui suit, j'examine la nature de cette menace, ses conséquences pour le monde du travail et pour notre Organisation ainsi que les leçons du passé récent dont nous pouvons nous inspirer et les problèmes de fond que nous aurons à résoudre à l'avenir.

La Déclaration de 2008 est notre boussole

8. Nous avons maintenant une boussole à laquelle nous pouvons nous fier: la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Elle nous dit que la promotion de la justice sociale doit continuer à guider notre action. Elle nous dit qu'une mondialisation équitable donnant sa chance à tous est une impérieuse nécessité. Et elle nous dit que nous-mêmes – Conférence internationale du Travail, Conseil d'administration et Bureau – devons procéder aux changements de gouvernance et d'administration qui sont nécessaires pour mieux servir nos mandants et nous acquitter de nos obligations internationales. J'espère que le présent rapport alimentera le débat que nous aurons sur la question récurrente de l'emploi pendant cette session de la Conférence – importante nouveauté instituée par la Déclaration de 2008.

9. La Déclaration nous donne une vision de l'avenir; elle nous indique la voie à suivre pour façonner, en nous appuyant sur les principes hérités de notre Constitution, une Organisation qui puisse s'adapter à l'évolution des besoins de ses mandants dans le monde du travail: besoins qui ont été profondément modifiés par l'expansion rapide du secteur financier et de son influence ainsi que par sa volatilité systémique, et par une succession de crises³. En cette période d'incertitude, la réaffirmation dans la Déclaration de l'importance de notre démarche fondée sur la défense des droits et de notre méthode du dialogue social constitue pour nous une solide référence sur la base de laquelle évaluer et déterminer nos politiques.

10. Les options qui s'offriront aux gouvernements et aux organismes intergouvernementaux dépendront bien souvent de choix rendus nécessaires par des conflits naturels entre valeurs humaines et valeurs commerciales, entre investissements spéculatifs et investissements productifs; des choix qui doivent respecter la dignité du travail et son rôle dans la stabilité des familles et la cohésion des sociétés. Elles soulèveront aussi la question de l'équité: à quels segments de la société faire porter le coût de la crise et comment mieux protéger et donner des moyens d'action aux plus vulnérables? Les travailleurs, leurs familles et les petites entreprises ne peuvent être les payeurs en dernier ressort.

11. L'esprit de justice sociale qui a inspiré la façon dont nous avons élaboré le Pacte mondial pour l'emploi était associé à une conception de la productivité fondée sur l'investissement, l'innovation et la durabilité des entreprises, qui sont indispensables à un emploi de qualité.

Stabiliser les marchés financiers

12. Dans le droit fil de la Déclaration de Philadelphie et de la Déclaration de 2008, l'OIT a aujourd'hui l'obligation de juger dans la perspective de l'économie réelle si

³ Amérique latine dans les années quatre-vingt, crise asiatique dans les années quatre-vingt-dix, bulle Internet et crise des subprimes au début du XXI^e siècle, sans parler des crises économiques qui ont touché des pays comme l'Argentine, le Mexique, la Turquie, le Brésil et la Fédération de Russie au cours de ces quinze dernières années.

l'évolution des marchés financiers mondiaux et les propositions de réforme sont de nature à engendrer pour l'avenir une croissance stable, des entreprises viables et le travail décent.

13. La récente métamorphose de la crise financière mondiale en crise de la dette souveraine a déclenché des mesures sociales extrêmement rigoureuses et douloureuses qui, pour tout gouvernement, sont difficiles à mettre en œuvre. Les tensions qui en résultent sont déjà perceptibles. Les mesures auxquelles je fais allusion sont soit décidées de manière autonome par les pays, soit imposées aux gouvernements pour donner des garanties au système financier et obtenir un soutien international. Elles risquent dans l'immédiat d'étouffer la croissance d'un certain nombre de pays et, à terme, de menacer la reprise mondiale. C'est ce qui se passe en ce moment, principalement en Europe; il est encore trop tôt pour dire si un effet de contagion se produira dans d'autres régions, mais le risque existe bel et bien.

14. La stabilité politique, la stabilité sociale et la stabilité financière sont interdépendantes – c'est une leçon de l'histoire que nous ne devons pas oublier pour éviter le type de catastrophe qui peut survenir lorsque cette relation d'interdépendance est déstabilisée.

15. En 2009, les gouvernements ont renfloué les institutions financières qui avaient provoqué le risque systémique – les fameuses banques «too big to fail». Depuis, elles se sont remises; notes, profits et primes sont en hausse, et le sentiment que les choses sont revenues à la normale règne sur les marchés financiers. Pourtant, beaucoup d'actifs toxiques n'ont pas été absorbés et, dans bien des pays, les flux de crédits privés en direction de l'économie réelle sont loin d'avoir retrouvé leur niveau d'avant la crise, encore que la plupart des banques centrales continuent d'injecter des liquidités à des taux d'intérêt très bas. Nous ne sommes donc pas encore véritablement sortis de la crise financière à proprement parler. Ayant retrouvé leur assurance, les marchés financiers se montrent aujourd'hui défiants à l'égard de – ou plutôt beaucoup diraient qu'ils ont commencé à spéculer sur – l'importante dette publique de certains pays de la zone euro, ont révisé à la baisse la notation de leurs émissions obligataires et ont déclenché le risque d'un effet domino à l'échelle mondiale qui, pour le moment, a été contenu. Comme l'a démontré le FMI, la volatilité des mouvements de capitaux fébriles à court terme s'est fortement accrue ces derniers temps⁴.

16. Il ne fait aucun doute que la dette et le déficit publics de nombreux pays sont des problèmes bien réels qui doivent être résolus pour des raisons à la fois de stabilité nationale et de stabilité mondiale. Il est légitime de se demander pourquoi et comment ils ont atteint de tels niveaux déjà avant la crise. Ces questions méritent réflexion. Elles soulèvent d'importants problèmes de responsabilité nationale et de surveillance internationale.

17. Tout le monde, débiteurs et créanciers, a commis des erreurs dues à la croyance en l'argent facile et à l'acceptation générale de taux d'endettement aussi élevés. Les deux camps ont maintenant l'obligation de contribuer à la solution.

18. La dette publique des pays avancés du G20 est passée de 72,9 pour cent du PIB en 2007 à 90,6 pour cent en 2009, et les déficits budgétaires des pays du G7 se situent aujourd'hui à 8,8 pour cent du PIB, contre 1,1 pour cent en 2007. Nous semblons avoir déjà oublié que c'est avec ces ressources que les banques ont été sauvées et qu'une véritable dépression a été évitée, au grand soulagement de tous. En revanche, le ratio

⁴ FMI: *Rapport sur la stabilité financière dans le monde* (Washington, DC, avril 2010). Voir en particulier le chapitre IV sur l'expansion des liquidités mondiales.

dette publique/PIB des pays émergents du G20 était de 38 pour cent en 2009 contre 36,9 pour cent en 2007. En 2007, ce groupe de pays présentait un petit excédent budgétaire alors qu'il enregistre aujourd'hui un déficit égal à 4,9 pour cent du PIB ⁵.

19. Les déficits et la dette devront être réduits, mais cela doit se faire d'une façon ordonnée. Beaucoup de pays se sont déjà engagés aux plans national et international à mettre en place des stratégies de sevrage à un rythme qui ne compromette pas la reprise, surtout celle de l'emploi. Comme l'ont déclaré les ministres des Finances du G20 en avril 2010: «Certains pays sont déjà en train de sortir des mesures exceptionnelles de soutien macroéconomique et financier prises pendant la crise. Nous devrions tous élaborer des stratégies de sortie crédibles qui soient adaptées aux circonstances individuelles de chaque pays tout en tenant compte des éventuels impacts qu'elles pourraient avoir sur les autres pays. Nous avons souligné la nécessité de poursuivre des politiques économiques coordonnées qui soient compatibles avec des finances publiques solides, la stabilité des prix, des systèmes financiers stables, efficaces et résilients, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté ⁶.»

20. Cette volonté des pays qui représentent une proportion non négligeable de la production mondiale existait déjà avant le récent rebondissement. Pourquoi les marchés ont-ils choisi ce moment particulier pour mettre à l'épreuve la détermination des gouvernements à consolider les budgets alors que les stratégies de sortie avaient déjà été amorcées?

21. S'agit-il d'une nouvelle réaction moutonnaire d'investisseurs à la recherche de profits à court terme dans un climat encore instable? D'un calcul fait pour affaiblir l'euro et tester la détermination de l'Europe? D'une inquiétude induite par la crise face aux niveaux intolérables à long terme de la dette et du déficit de nombreux grands pays développés? Ou alors, les investisseurs traditionnels, comme les fonds de pension et autres, craignent-ils un retour de l'inflation qui diminuerait la valeur de leurs actifs?

22. Peut-être s'agit-il simplement d'une vérification consciente ou inconsciente du rapport de force entre les marchés financiers et les gouvernements pour voir qui décidera en dernière analyse. Nous savons que, de temps à autre, les marchés jouent ce rôle – contraindre les gouvernements à agir lorsqu'ils se sont montrés réticents à le faire. Mais nous avons aussi appris que les décisions prises par des opérateurs de marchés financiers volatiles sont une mauvaise source d'inspiration pour la politique publique – surtout en période de crise.

23. Il se pourrait aussi que nous assistions à une sorte de déplacement géo-économique plus profond et encore en filigrane, ayant pour effet de mettre en évidence le fait que le monde développé vivrait globalement au-dessus de ses moyens tandis que le monde en développement vit en dessous de ses besoins. Cela annonce-t-il le début d'un rééquilibrage mondial de la production et de la consommation? Quel serait l'essor de l'investissement et de la croissance dans le monde en développement si les ressources bloquées dans la dette publique du monde développé étaient libérées!

24. Ces questions sont importantes parce que – je le souligne – elles se posent au moment où les gouvernements reconnaissent la nécessité d'adopter des stratégies de sortie des plans de relance. Beaucoup ont déjà commencé à le faire et le débat sur la coopération mondiale donne lieu à toutes sortes de conjectures sur la manière de faire en

⁵ FMI: *Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, *Fiscal Monitor*, World Economic and Financial Surveys (Washington, DC, mai 2010), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf> (consulté le 19 mai 2010).

⁶ Communiqué des ministres des Finances du G20, Washington, DC, 23 avril 2010.

sorte que le calendrier de la mise en place de ces stratégies favorise la demande privée et la croissance. L'apparition soudaine de pressions sur la dette souveraine perturbe assurément ces efforts de désengagement bien maîtrisés.

25. C'est un point essentiel, qu'il faut garder à l'esprit. La réalité de l'économie réelle, dont le monde de la finance semble être de plus en plus éloigné, est que bien des pays connaissent une reprise fragile qui est loin d'être assurée, surtout dans le domaine qui compte le plus pour les familles de travailleurs: l'emploi.

26. Pourtant, en réponse à la pression exercée par les marchés financiers, beaucoup de pays sont actuellement obligés de se tourner vers des politiques budgétaires rigoureuses qui remettent en question la reprise et, de ce fait, réduisent la probabilité de voir les investissements, la croissance, l'emploi et les salaires rebondir dans le court terme ou les recettes fiscales augmenter prochainement. Au bout du compte, les déficits seront plus difficiles à réduire et les dettes plus difficiles à rembourser.

27. Dans ces conditions, pourquoi précisément, en cette période très incertaine de reprise fragile, la question de la dette souveraine devrait-elle, en donnant l'impression d'une tempête qui se prépare, devenir la principale, la plus pressante, la plus absolue des priorités pour les marchés⁷? Cela n'est peut-être même pas dans leur intérêt s'il s'ensuit une plus forte contraction de l'économie, voire une récession à double creux. En effet, c'est exactement une réponse de ce type qui a provoqué la grande crise des années trente. N'oublions pas que la situation budgétaire actuelle est due davantage à la forte baisse des recettes fiscales provoquée par le recul de la croissance du PIB qu'aux dépenses consacrées aux plans de relance, auxquelles, soit dit en passant, les marchés ont applaudi l'année dernière⁸.

28. Le fait est qu'une croissance mondiale forte, durable et équilibrée, accompagnée d'une solide création d'emplois, est la seule manière intelligente d'aller de l'avant. Telle doit être la priorité économique mondiale. Il est indispensable, dans les limites de la situation financière, d'accorder la priorité à des programmes gouvernementaux en faveur de l'emploi et de la protection sociale plutôt qu'à des programmes peu productifs et moins favorables à l'emploi. Nous devons exiger des mesures productives et bien ciblées qui stimulent l'investissement et une croissance tirée par les revenus tout en contribuant à redresser les recettes publiques et à élargir la marge de manœuvre budgétaire. De cette façon, les déficits et la dette seront plus rapidement réduits, et sans heurts. Telle est la démarche préconisée dans le Pacte mondial pour l'emploi.

29. Mais il y a surtout les priorités des citoyens. A travers le monde, les familles de travailleurs ont peu bénéficié de la prospérité engendrée par la mondialisation. Toutes les études font état d'une aggravation des inégalités au cours de ces dernières décennies. D'un autre côté, il ne fait aucun doute que les travailleurs et leurs familles ont déjà beaucoup payé pour la crise et payeront encore plus si la question de la dette souveraine prend le dessus sur la croissance et l'emploi. Nous n'avons que trop vu, en Amérique latine dans les années quatre-vingt et en Asie dans les années quatre-vingt-dix, les conséquences humaines de la solution consistant à équilibrer les comptes en déséquilibrant l'existence des gens.

⁷ J.C. Trichet, président de la Banque centrale européenne, décrit la situation de la façon suivante: «Certains marchés ne fonctionnaient plus correctement. On avait l'impression d'être revenu à la situation de la mi-septembre 2008, après la faillite de Lehman Brothers.» Entretien avec *Der Spiegel*, 13 mai 2010, <http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100515.en.html> (consulté le 19 mai 2010).

⁸ On estime qu'en 2010-11 les rentrées fiscales du Royaume-Uni seront de 16,4 pour cent inférieures à celle de 2008, *Financial Times*, 14 mai 2010.

30. Par conséquent, nous devons essentiellement agir sur les deux fronts en prenant des mesures qui convergent à la fois vers la consolidation budgétaire et vers la croissance et l'emploi. Parvenir au juste équilibre exige de la créativité et de l'ingéniosité de la part de ceux qui élaborent les politiques, et du courage et de la détermination de la part des dirigeants. Il ne faut pas seulement réduire les dépenses, il faut aussi augmenter les revenus d'une manière équitable. Se contenter de revenir à l'attitude conventionnelle, procyclique, d'avant la crise laissera de profondes cicatrices. Notre préoccupation première doit être de mettre en place des politiques axées sur la productivité, la dignité et les droits au travail ainsi que des programmes de protection sociale pour aider et soutenir les familles, et de veiller à la cohésion sociale pour des communautés en paix.

31. Au fond, le nœud du débat est la question de la confiance. Beaucoup de personnes ont l'impression que les principaux acteurs du secteur financier ont rompu leur contrat social. D'après un récent sondage Gallup réalisé aux Etats-Unis, la confiance de la population dans les banques est tombée en 2009-10 à son niveau le plus bas jamais atteint⁹. Plus de 60 pour cent des personnes interrogées par le *Financial Times* et Harris et 44 pour cent aux Etats-Unis étaient favorables à une taxe internationale sur les banques¹⁰. Le rôle spécial que les banques pouvaient jouer dans l'économie de marché mondiale reposait sur la confiance que l'épargne des citoyens était en sécurité entre leurs mains et que la finance lubrifierait les rouages d'une économie réelle dont dépendent les revenus des gens. Il sera très difficile de reconstruire cette confiance.

32. De plus, le principe moral du travail associé à un traitement juste et à une rémunération équitable, qui est le fondement des institutions du marché et des contrats, a été gravement mis à mal par une création de richesses de plus en plus déconnectée de l'économie réelle, sans parler de la notion singulière de «valeur personnelle» qui était symbolisée par des rémunérations et des bonus sans limites. C'est dans ce climat tellement éloigné de la vie réelle que les institutions financières – sauvées l'année dernière par les gouvernements – se retournent maintenant contre ceux-ci sur le marché de la dette souveraine. Pour légitimes que soient leurs inquiétudes, aux yeux de l'observateur lambda, ces institutions ne font ni plus ni moins que «mordre la main qui leur a tendu à manger».

33. Mais cet observateur assiste également à un autre phénomène: les graves difficultés qu'éprouvent les gouvernements à se mettre d'accord sur la bonne manière de réguler le système financier mondial. Pourtant, cela fait déjà trois ans que la crise des subprimes a eu lieu. C'est là une autre dimension de l'épreuve de force entre les gouvernements et les marchés financiers.

34. Il faut que, rapidement, dans une volonté collective forte, les gouvernements rerégulent le système financier mondial pour garantir la sécurité de l'épargne, les liquidités dont a besoin l'économie réelle et une gestion stable des finances publiques. L'addition des mesures, certes compréhensibles, mais prises isolément par des gouvernements aux prises avec l'effondrement du marché obligataire et des taux d'intérêt vertigineux, pourrait être un échec à l'échelle mondiale. Pour que la reprise soit équilibrée, pour que la croissance soit durable et pour consolider les budgets, il faut une action collective plus poussée aux niveaux régional et mondial.

⁹ D. Jacobo: «Americans' confidence in banks remains at historical low», *Gallup*, 6 avril 2010, <http://www.gallup.com/poll/127226/americans-confidence-banks-remains-historic-low.aspx> (consulté le 19 mai 2010).

¹⁰ R. Atkins: «Global nervousness about government defaults», *Financial Times*, 17 mai 2010.

35. Mais alors comment combiner le retour à une situation budgétaire plus saine avec la nécessité de garantir la reprise et la croissance dans un laps de temps raisonnable? La réponse est dans la convergence des politiques, dont beaucoup sont actuellement étudiées par des acteurs nationaux et internationaux tels que l'Union européenne, la Banque des règlements internationaux, le Fonds de stabilité financière, le FMI et le G20. Permettez-moi d'en mentionner quelques-unes ici:

- ❑ Ne pas confondre les priorités, c'est-à-dire se donner davantage de temps pour résoudre le problème de la dette et une marge de manœuvre suffisante pour les mesures à prendre dans l'immédiat afin de stimuler durablement la croissance et l'emploi. Pour être politiquement et socialement viable, la consolidation budgétaire doit avoir lieu dans le contexte d'une reprise stable de la croissance mondiale. Le dialogue social est indispensable pour éviter l'explosion du mécontentement social.
- ❑ Mettre en place, par étapes successives bien coordonnées, des stratégies de sortie à court terme et des politiques de réduction des déficits liées à une reprise progressive de l'économie réelle et de l'emploi en même temps qu'à la protection des plus vulnérables. Les mesures en question doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays. En effet, de grandes différences existent entre les pays de l'Europe, les autres pays développés, les pays émergents et les pays les moins avancés, mais aussi au sein de ces pays eux-mêmes.
- ❑ Rétablir au besoin les flux normaux de crédits et accorder tout le soutien et toutes les incitations nécessaires à un système financier au service de l'économie réelle, qui soit le moteur d'une croissance forte, durable et équilibrée. Orienter l'épargne vers des prêts destinés à financer l'innovation, l'investissement, le commerce et la consommation, ce que certains appellent la banque ennuyeuse.
- ❑ Elaborer et adopter à l'échelon multilatéral des mesures qui tiennent compte de toutes les options possibles et permettent à long terme une gestion méthodique du rachat des dettes et de la répartition des coûts.
- ❑ Accélérer la réforme des réglementations pour réduire la volatilité des marchés financiers et restreindre les activités non productives et purement spéculatives des banques comme le *private equity* et les *hedge funds*. Les réformes proposées consistent par exemple à réglementer les activités financières non bancaires, limiter les opérations pour compte propre, réduire la prise de risques des banques et garantir que les institutions financières assument la responsabilité de leur propre comportement sur le marché.
- ❑ Augmenter les recettes publiques grâce à une répartition équitable des responsabilités entre ceux – individus, entreprises et banques – qui tirent le plus grand profit de la mondialisation et du laxisme financier, et les ménages à revenu modeste. Beaucoup de mesures sont actuellement prises dans ce sens, y compris par le FMI.
- ❑ Renforcer sensiblement la capacité de surveillance et de contrôle des agences publiques, nationales et multilatérales, en matière de régulation financière, y compris les activités transfrontières, mais aussi en ce qui concerne la dette et les déficits publics, tout en mettant en place des formes de surveillance multilatérale admises par tous.
- ❑ Revoir le système d'évaluation de la responsabilité financière et accroître la transparence des actes et décisions ainsi que des conflits d'intérêts potentiels des agences de notation.

- Et, surtout, respecter et protéger les citoyens. Les décisions difficiles qu'il faudra sans doute prendre doivent être conçues et mises en œuvre dans un esprit d'équité et dans le respect des principes et droits fondamentaux au travail. Pour être pérennes, la croissance, l'emploi et la société exigent des politiques macroéconomiques et des politiques macrosociales solides et coordonnées entre elles.

L'emploi au service de la reprise et de la croissance

36. Les stratégies de consolidation budgétaire progressive sont liées au programme d'action et de concertation sur un cadre favorisant l'emploi pour une croissance forte, durable et équilibrée. Dans le rapport qui suit, je définis pour ce programme plusieurs objectifs d'importance capitale qui sont complémentaires, parmi lesquels ¹¹:

- Faire de la création d'emplois un objectif macroéconomique prioritaire au même titre que la baisse de l'inflation et l'assainissement des finances publiques.
- Accroître l'intensité de la croissance en emplois.
- Promouvoir un modèle de croissance tiré par les revenus.
- Créer un climat plus favorable à l'innovation et à l'investissement dans des entreprises durables, surtout en améliorant sensiblement le soutien financier, administratif et technique accordé à la «petite» économie sous toutes ses formes.
- Contenir et inverser les pressions à la baisse sur les salaires en liant plus équitablement productivité et rémunération.
- Construire un socle de protection sociale pour les plus vulnérables.
- Faciliter la lutte contre la pauvreté par le travail afin d'accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.
- Préparer le passage à l'énergie propre au moyen d'investissements et d'emplois verts.
- Concevoir des programmes coordonnés qui favorisent la convergence et la synergie entre différents domaines d'action dans la perspective d'un développement durable.
- Intensifier la coopération internationale pour une croissance équilibrée en mettant les marchés financiers au service de l'économie réelle, prévenant la concurrence fiscale et veillant à ce que les pays en difficulté budgétaire puissent s'associer aux mesures visant à promouvoir la reprise.

Equilibre et dialogue

37. Dans notre recherche des options politiques qui nous mettront sur le chemin de la reprise et d'une croissance durable génératrice de travail décent pour tous, l'équilibre et le dialogue sont essentiels.

¹¹ Voir ma synthèse des allocutions de la session de mars 2010 du Conseil d'administration du BIT, à l'adresse: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2010/gbsynthesis.pdf> (consulté, le 19 mai 2010).

Nous avons besoin d'un nouvel *équilibre politique* fondé sur la complémentarité de:

- les fonctions de l'Etat au service de l'intérêt public;
- le dynamisme productif du marché;
- l'expression démocratique de la société; et
- les choix et les besoins des individus, des familles et des collectivités.

Nous avons besoin d'un nouvel *équilibre stratégique* entre:

- les dimensions économique, sociale et environnementale de l'existence;
- l'économie financière et l'économie réelle; et
- les intérêts du capital et les besoins du travail.

Pour y parvenir, nous devons nous appuyer sur le dialogue, à savoir:

- Un *dialogue citoyen* pour construire la cohésion sociale et des communautés pacifiques et productives qui contribuent au dynamisme de la société.
- Un *dialogue politique* pour renforcer la démocratie et le pouvoir d'institutions responsables pour réguler les marchés dans l'intérêt général. C'est principalement à sa capacité de défendre les intérêts nationaux en période de crise que l'on reconnaît un dirigeant politique.
- Un *dialogue social véritable* et une réelle négociation collective, fondés sur le respect mutuel entre travailleurs syndiqués et employeurs pour instaurer la confiance et la coopération dans le monde du travail, et associés à une application renforcée des normes internationales du travail.
- Un *dialogue mondial* pour une coopération entre les pays dans la recherche de solutions internationales équilibrées à des problèmes communs.

38. La Conférence internationale du Travail est avant tout un lieu d'équilibre et de dialogue qui a pour valeur fondamentale la justice sociale. Je suivrai avec grand intérêt ses débats sur les immenses défis que nous avons devant nous.

1. Reprise incertaine

Baisse abrupte de la production et forte hausse du chômage en 2009

39. Les crises financière et économique actuelles ont fait baisser la production mondiale (de 2,2 pour cent) en 2009, ce qui n'était plus arrivé depuis la fin de la seconde guerre mondiale¹². Cette baisse de la production a entraîné une hausse du nombre de chômeurs d'environ 34 millions entre 2007 et la fin de 2009, soit une augmentation, selon des estimations, de 0,9 point de pourcentage du taux de chômage mondial pendant cette période¹³. Les prévisions de l'évolution macroéconomique mondiale indiquent que le PIB devrait s'accroître pendant le reste de 2010 et en 2011. Toutefois, pour l'essentiel, la reprise est encore alimentée par des mesures publiques de relance. La consommation dans les pays industrialisés devrait rester faible, étant donné que les consommateurs reconstituent leur épargne et que les entreprises rétablissent leurs bilans.

40. Le chômage a continué de s'accroître dans beaucoup de pays en 2010, même si la production s'est redressée. Alors que la reprise en 2010 reste fragile et que l'emploi a du retard sur le regain de la production, le risque est grand dans beaucoup de pays que le chômage se stabilise à des niveaux élevés, ou même qu'il continue de monter (figure 1.1). Il se situe maintenant à un niveau record et le spectre d'une reprise sans emploi menace nombre de pays.

Sous-emploi en hausse, travailleurs découragés et travail informel et vulnérable

41. Le chômage n'est que l'élément apparent de la situation difficile du marché du travail. Le sous-emploi s'est accru considérablement, d'où des préoccupations croissantes que beaucoup de travailleurs découragés soient définitivement écartés du marché du travail. Entre 2008 et 2009, il y a eu une hausse marquée de l'emploi vulnérable et du nombre de travailleurs pauvres¹⁴. Les travailleurs temporaires ou contractuels ont été parmi les premiers à perdre leur emploi¹⁵. Pour beaucoup de travailleurs, les salaires et prestations ont été abaissés.

42. En raison des faibles niveaux de l'emploi salarié, les mesures du volume du chômage doivent être complétées lorsqu'on évalue les conséquences de la crise sur le marché du travail dans les pays en développement. Dans beaucoup de pays, déterminer la proportion des travailleurs occupant un emploi vulnérable¹⁶ et celle des travailleurs pauvres, c'est-à-dire ceux qui vivent avec moins de 1,25 ou 2 dollars par jour, est plus parlant. Dans les *Tendances mondiales de l'emploi*, le BIT estime que, entre 2008 et 2009, l'emploi vulnérable (110 millions de personnes de plus) a augmenté. Ainsi, selon

¹² Banque mondiale: *Perspectives pour l'économie mondiale: Crise, Finance et Croissance: Aperçu* (Washington, DC, 2010).

¹³ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi* (Genève, à paraître).

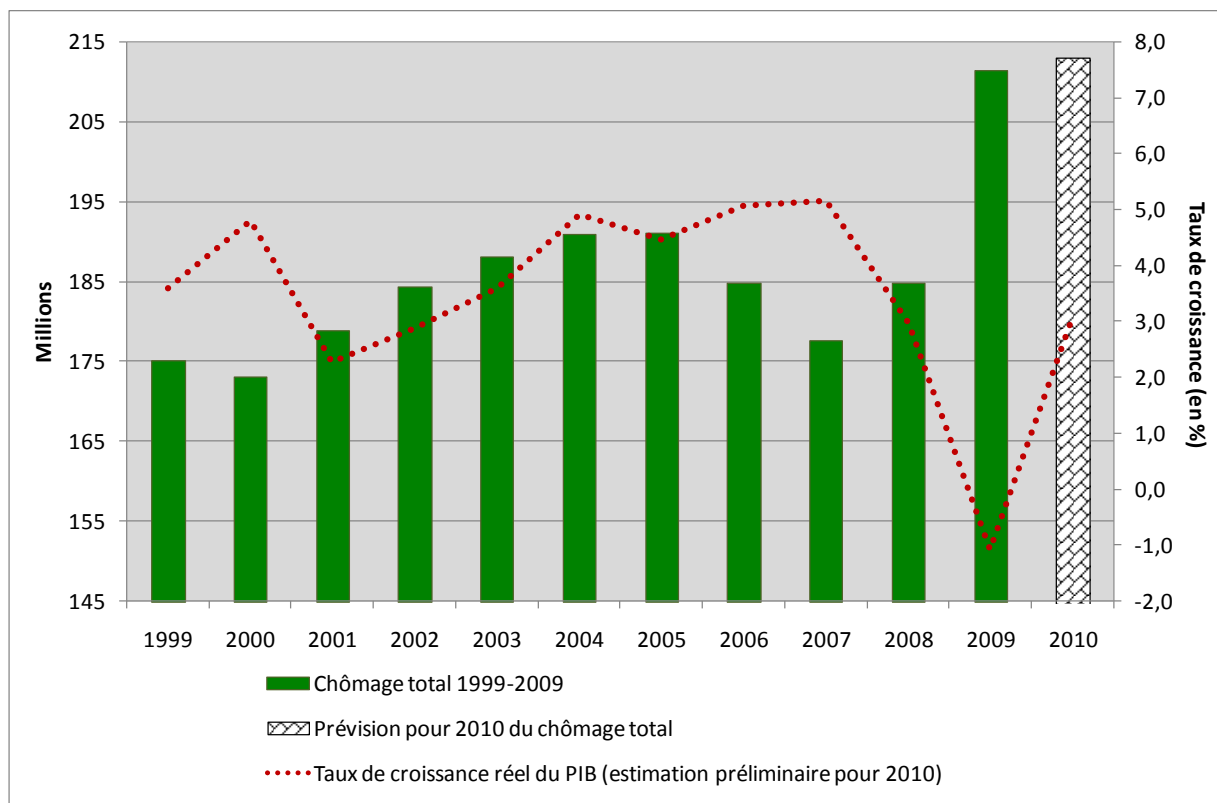
¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ BIT: *Les agences d'emploi privées, les travailleurs intérimaires et leur contribution au marché du travail*, document pour la discussion élaboré pour l'Atelier visant à promouvoir la ratification de la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, 20 et 21 oct. 2009 (Genève, 2009).

¹⁶ L'emploi vulnérable est défini comme étant la somme des travailleurs pour leur propre compte et des travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise familiale.

ces estimations, il y avait environ 1,5 milliard de travailleurs en tout, soit la moitié de la population active mondiale, dans cette situation en 2009¹⁷.

Figure 1.1. Evolution du chômage et du PIB à l'échelle mondiale (1999-2010)



Note: Pour 2009 et 2010, estimations préliminaires.

Source: BIT: *Tendances mondiales de l'emploi* (Genève, à paraître); FMI: *Perspectives de l'économie mondiale* (Washington, DC, oct. 2009).

43. En Afrique, les conséquences de la crise ont été propagées par les baisses respectives des recettes d'exportation, des prix des matières premières, des envois de fonds des travailleurs migrants, de l'aide au développement outre-mer et de l'investissement étranger, ce qui a aggravé les effets de la flambée précédente des prix des denrées alimentaires et du pétrole. Les objectifs de réduction de la pauvreté en ont subi les conséquences, et ce sont la population rurale, les jeunes, les femmes et les autres groupes vulnérables qui ont été le plus lourdement touchés, d'où une augmentation de l'économie informelle et de l'exclusion sociale¹⁸. En Asie et dans le Pacifique, la crise a vraisemblablement inversé la tendance à la baisse, de 2003 à 2008, du nombre des travailleurs occupant un emploi vulnérable (environ 65 pour cent des femmes et 58 pour cent des hommes dans les pays de l'ANASE). Les secteurs de l'exportation ont été durement frappés, en particulier la manufacture, où les femmes ont supporté l'essentiel des pertes d'emplois¹⁹. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la crise économique a interrompu un cycle de cinq ans de croissance²⁰. Elle s'est traduite par une hausse du

¹⁷ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi*, op. cit.

¹⁸ BIT: «Surmonter la crise: Mise en œuvre du Pacte mondial en Afrique», premier Colloque africain sur le travail décent, 1^{er}-2 déc. 2009, Ouagadougou.

¹⁹ BIT: «Labour and social trends in ASEAN 2010: Sustaining recovery and development through decent work», Bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique (Bangkok, 2010).

²⁰ BIT et CEPALC: *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Bulletin n° 2, (Santiago, sept. 2009).

chômage en milieu urbain, par l'éloignement des travailleurs découragés (en particulier les jeunes) du marché du travail, par un accroissement de l'économie informelle et par une baisse de la qualité des emplois. Ainsi, de plus en plus de travailleurs n'ont pas de protection sociale ²¹.

44. Le taux de chômage des jeunes, qui en moyenne est le double de celui des adultes, s'est accru dans la plupart des pays industrialisés pendant la crise, et la majorité des cadres d'action ne permettent pas de faire face aux conditions précaires du marché du travail ²². Selon des estimations, les envois de fonds par les travailleurs migrants ont baissé de 8 pour cent en 2009, mais le degré de vulnérabilité varie en fonction du pays de destination, du secteur d'emploi, du fait que leur situation est régulière ou non et selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes ²³. Contrairement aux crises précédentes, les taux d'activité des femmes se sont accrus pendant le second semestre de 2009 dans 8 pays industrialisés sur 14, alors que celui des hommes a baissé pendant la même période ²⁴. Cela est dû aux très nombreux licenciements survenus dans les secteurs plus traditionnellement masculins, par exemple l'industrie manufacturière et la construction ²⁵, mais cela pourrait indiquer aussi que des femmes prennent une part plus importante dans les revenus du ménage en raison de la crise.

La reprise diffère selon les régions

45. La crise a touché différemment les pays et régions. Des données du BIT distinguent quatre grandes tendances du chômage en 2009 dans différents pays: baisse; hausse légère à modérée; forte hausse; et très forte hausse (tableau 1.1). De même, elles différencient quatre grands types de croissance du PIB: croissance du PIB plus lente mais positive; recul modéré; fort recul; ou très fort recul. Les pays se trouvant dans les cases blanches en diagonale ont enregistré une contraction de la production qui a conduit à une hausse analogue du chômage. Néanmoins, les cases en grisé clair ou foncé montrent aussi qu'il y a eu de nombreux résultats atypiques dans cette orientation commune. Beaucoup de pays ont enregistré une hausse du chômage bien plus faible, ou bien plus élevée, que ce que la baisse de la production permettait d'escompter.

46. Trois principales raisons expliquent plausiblement ces différences. Tout d'abord, les situations de départ des pays n'étaient pas les mêmes, d'où des impacts différents de la crise. La situation avant la crise des systèmes financiers nationaux différait considérablement d'un pays à l'autre. Dans les pays où le système bancaire n'avait pas investi dans de nouveaux produits dérivés, les flux du crédit se sont maintenus, ce qui a permis au secteur privé de continuer de fonctionner. Deuxièmement, les pays qui, lorsque la crise a commencé, étaient dans une situation budgétaire saine réunissaient les conditions nécessaires pour mettre en œuvre des plans de relance et prendre des mesures anticycliques de grande envergure, alors que d'autres avaient moins de latitude pour le

²¹ BIT, *Panorama Laboral* (Lima, 2009).

²² BIT: *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G20: Leçons de l'expérience*, rapport préparé par le BIT avec le concours de l'OCDE pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington, DC, 20 et 21 avril 2010.

²³ I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (Genève, BIT, 2010).

²⁴ BIT: *Ajustements de l'emploi et du marché du travail dans les pays du G20 entre 2007 et 2009 et perspectives pour 2010: Aperçu statistique*, rapport préparé par le BIT avec le concours de l'OCDE et soumis à la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington, DC, 20 et 21 avril 2010.

²⁵ BIT: *The global economic crisis sectoral coverage: Trends in employment and working conditions by economic activity*, document de travail n° 271, Département des activités sectorielles (Genève, 2010).

faire. Troisièmement, l'intensité de l'impact extérieur n'a pas été le même pour tous les pays, et a comporté soit une crise grave du crédit international, soit une baisse des exportations, des investissements étrangers ou des envois de fonds par les travailleurs migrants, soit une combinaison de tous ces facteurs ²⁶.

Tableau 1.1 Impact différent de la crise sur le PIB réel (en pourcentage) et le taux de chômage (en points de pourcentage) dans 84 pays, 2009

	Baisse du taux de chômage	Hausse légère à modérée du taux de chômage (de 0 à 1,5 point de pourcentage)	Forte hausse du taux de chômage (de 1,51 à 3,0 points de pourcentage)	Très forte hausse du taux de chômage (supérieure à 3,0 points de pourcentage)
Croissance du PIB plus lente mais positive	Algérie, Indonésie, Kazakhstan, Maroc, Uruguay	Albanie, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Etat plurinational de Bolivie, Chine, République de Corée, République dominicaine, Egypte, Equateur, Israël, Jordanie, Maurice, Ouzbékistan, Panama, Pérou, Philippines, Pologne, Sri Lanka, Tadjikistan, Tunisie	Colombie, Viet Nam	
Recul modéré du PIB (entre -2,5 % et 0 %)	Ex-République yougoslave de Macédoine	Afrique du Sud, Brésil, France, Honduras, Malaisie, Malte, Nicaragua, Norvège, Singapour, Suisse, Thaïlande	Chili, Chypre, Costa Rica, Grèce, Nouvelle-Zélande	Etats-Unis
Fort recul du PIB (entre -2,51 % et -4,99 %)		Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, El Salvador, Pays-Bas, République bolivarienne du Venezuela	Canada, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Suède, République tchèque, Turquie	Espagne
Très fort recul du PIB (supérieur à -5,0 %)	Monténégro	Allemagne, Arménie, Bulgarie, Croatie, Italie, Japon, Mexique	Barbade, Danemark, Finlande, Hongrie, République de Moldova, Fédération de Russie, Slovénie	Estonie, Irlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Ukraine

Source: BIT, Département de statistique, à partir de LABORSTA, FMI et DAES, 2010.

47. Dans les pays en développement dont la population en âge de travailler est en forte croissance, une des principales difficultés est d'atteindre des taux de croissance de l'emploi qui offrent des possibilités aux nouveaux arrivants, aux chômeurs et à ceux qui passent de l'agriculture au travail en zone urbaine. Passer d'un travail relativement peu productif à un emploi mieux rémunéré est essentiel pour réduire la pauvreté; toutefois, ce processus a vraisemblablement ralenti avec la récession. Une simulation de la baisse cumulée des revenus des hommes et femmes qui travaillent et qui vivent juste en dessous

²⁶ BIT: *Ajustements de l'emploi et du marché du travail dans les pays du G20 entre 2007 et 2009 et perspectives pour 2010: Aperçu statistique, op. cit.*

du seuil de pauvreté de 1,25 dollar par jour permet de déterminer si la crise a eu pour effet un fort accroissement du nombre de travailleurs pauvres. Si l'on suppose que les revenus de ces hommes et femmes ont baissé de 10 pour cent en 2008 et de 20 pour cent en 2009, ils seraient 215 millions de plus à se trouver en dessous du seuil de pauvreté extrême. Une baisse moins forte des revenus des travailleurs et travailleuses qui vivent légèrement au-dessus du seuil de pauvreté, de 5 pour cent en 2008 et de 10 pour cent en 2009, ferait qu'ils seraient environ 110 millions de personnes à tomber dans l'extrême pauvreté²⁷. Ces simulations servent à illustrer la fragilité des progrès accomplis dans le sens de la réduction de la pauvreté, en raison de la récession économique.

Encadré 1.1

Impacts sectoriels de la crise dans la production mondiale

Pour beaucoup de pays, le choc le plus important a été la crise des échanges, et non la crise financière elle-même^a. La baisse des échanges internationaux s'est traduite par une baisse marquée de la production, par la faillite d'entreprises et par le licenciement de travailleurs dans les secteurs dépendant de l'exportation dans des pays en développement, en particulier dans des secteurs très intégrés et caractérisés par des chaînes d'approvisionnement mondiales. Le fait que l'aide au crédit à l'exportation fournie par des pays en développement pendant la crise, souvent, n'a pas été utilisée par les entreprises exportatrices illustre qu'il s'agissait d'une crise de la demande et non de l'offre^b.

Les secteurs liés à des biens de consommation essentiels, comme l'habillement et l'automobile, et certains services comme le tourisme, ont été tout particulièrement touchés^c. La reprise sectorielle dépend de chaque secteur et, de plus en plus, est différente selon les régions et à l'intérieur des secteurs.

Le dialogue social entre organisations d'employeurs et de travailleurs et les autres parties intéressées des secteurs public et privé a un rôle important à jouer dans ce contexte, ce qui va dans le sens des recommandations de la Déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales^d. Pour les syndicats, cette structure de la production mondiale nécessite de nouvelles conceptions des relations professionnelles et de la coopération transfrontalière^e. Les acteurs importants ont besoin d'outils, d'informations, d'exemples de bonnes pratiques et d'orientation pour créer davantage de travail décent et respecter les normes du travail dans la production mondiale, comme cela est mis en pratique dans le programme «Travailler mieux»^f. L'Institut international d'études sociales a favorisé la création d'un réseau international de recherche sur la production mondiale et le travail décent pour analyser l'évolution économique et sociale dans certains secteurs de plusieurs pays^g.

^a R. Baldwin (dir. de publication): *The great trade collapse: Causes, consequences and prospects*, Centre for Economic Policy Research (Londres, CEPR, 2009). ^b M. Jansen et E. von Uexkull: *Trade and employment in the global crisis* (Genève, BIT, à paraître). ^c BIT: *The global economic crisis sectoral coverage, op. cit.* ^d BIT: *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (Déclaration sur les EMN)*, quatrième édition (Genève, 2006). ^e BIT: *Journal international de recherche syndicale*, vol. 1, n° 1, Genève, 2009. ^f BIT et SFI: *The Better Work programme: Stage II: July 2009-June 2012*, partenariat entre l'Organisation internationale du Travail et la Société financière internationale (Genève et Washington, DC, 2009). ^g Le réseau de recherche est coordonné par le *Brook World Poverty Institute*, (Université de Manchester) et est financé par le Département du Royaume-Uni pour le développement international (DFID) et d'autres institutions.

48. Deux ans après le premier choc de la crise, il y a une reprise mais à des rythmes différents²⁸. Le Fonds monétaire international, dans ses *Perspectives de l'économie mondiale* d'avril 2010, prévoit une croissance économique mondiale de 4,2 pour cent

²⁷ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi, op. cit.*

²⁸ Nations Unies: *World economic situation and prospects: Monthly briefing No. 18* (New York, avril 2010). Disponible à http://www.un.org/esa/policy/publications/dpad_wespmbn.html (consulté le 10 mai 2010).

pour cette année ²⁹. Ce chiffre global masque des différences considérables entre les régions. La reprise dans les économies avancées, dont la part dans l'économie mondiale est encore la plus importante, devrait être de 2,3 pour cent. Elle reste fragile et est principalement tirée par des politiques de soutien exceptionnelles et par l'inversion du cycle des stocks. Les marchés du crédit restent tendus et le chômage pourrait continuer d'être élevé pendant toute l'année et jusqu'en 2011, freinant ainsi la consommation dans beaucoup de pays. Une réduction des mesures de relance avant que la reprise ne s'installe pleinement dans le secteur privé et ne se traduise par la création d'emplois constitue un risque majeur. L'exposition de banques à des prêts immobiliers improductifs dans certains pays et les préoccupations que suscitent d'éventuelles situations de défaut de paiement de dettes souveraines nuisent aussi à la confiance.

49. La croissance dans les pays en développement ou émergents en tant que groupe devrait atteindre 6,3 pour cent cette année, soit un taux nettement plus élevé que dans les pays avancés. Elle est aussi encouragée par de fortes mesures de relance dans les grands pays. Les systèmes financiers de la plupart des pays en développement ont aussi mieux résisté que ceux des principaux centres financiers. Toutefois, selon les pays, les perspectives sont très différentes. Une croissance du PIB tirée par la Chine et l'Inde, de 8,7 pour cent est attendue dans les économies asiatiques. La reprise en Chine est un moteur important pour la région et les exportateurs de minéraux, car elle attire les importations de composants et de matières premières. En ce qui concerne les autres régions, au Mexique, le taux de croissance a fortement baissé (6,5 pour cent) en 2009, mais il devrait revenir à 4,2 pour cent en 2010. De même, le Brésil pourrait enregistrer un taux d'expansion de 5,5 pour cent. La Fédération de Russie, aidée par une hausse des prix des matières premières, revient actuellement aussi à la croissance après une profonde récession en 2009. Dans d'autres économies en développement ou émergentes, la croissance devrait être comprise entre 4 et 5,5 pour cent ³⁰.

50. A la mi-2010, dans beaucoup de pays, il n'y a guère de signes de reprise pour de nombreuses travailleuses et travailleurs et entreprises durables dans l'économie réelle. De plus, les perspectives sont incertaines. Le fort chômage ainsi que d'autres éléments qui indiquent combien la situation du marché du travail est difficile pourraient affaiblir la consommation des ménages dans beaucoup de pays. Les marchés financiers restent faibles et continuent de dépendre des aides des gouvernements et des banques centrales, comme le démontrent les profondes préoccupations qu'alimente la question des dettes souveraines. La résistance de nombreux grands pays émergents ou en développement suscite l'optimisme, mais la question essentielle d'une manière générale est de savoir si le secteur privé, qui est le moteur de la reprise, de la consommation des ménages et des investissements économiques, prendra le relais des mesures de relance publiques pour garantir la reprise.

²⁹ FMI: *World Economic Outlook: Rebalancing growth* (Washington, DC, avril 2010). Résumé en français disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/index.htm>.

³⁰ *Ibid.*

2. Enseignements tirés des réponses à la crise

51. Nous avons encore beaucoup à apprendre des mesures prises pour remédier à la situation économique dramatique qu'a engendrée la crise financière de septembre 2008. Beaucoup de ces mesures s'inscrivaient dans la logique du Pacte mondial pour l'emploi ou en étaient inspirées. Elles ont contribué à freiner la montée du chômage, à soutenir la consommation et la demande globale ainsi qu'à protéger les individus.

52. Dans l'esprit de la Déclaration de 2008, le BIT s'est efforcé d'aider les gouvernements et les partenaires sociaux au moyen d'informations et d'analyses. Aujourd'hui, alors que les pays se préparent à sortir de la phase de riposte pour entrer dans celle de la reprise, une réflexion sur les principales leçons tirées de cette expérience s'impose pour enrichir le dialogue que poursuivent les mandants de l'OIT entre eux et avec les partenaires nationaux et internationaux à propos de la politique à mener.

Les mesures anticycliques ont ralenti l'augmentation du chômage mondial

53. L'une des principales conclusions de l'analyse des réponses à la crise est que les mesures énergiques qui ont été prises ont atténué les conséquences du choc économique sur le marché du travail. Le BIT estime que, sans les effets des mesures de relance et des stabilisateurs automatiques, le chômage mondial aurait probablement été plus élevé de 30 pour cent: près de 21 millions d'emplois auraient été préservés ou créés dans les seuls pays du G20 en 2009 et en 2010 (tableau 2.1)³¹.

Tableau 2.1. Impact des mesures de relance budgétaire discrétionnaires et des stabilisateurs automatiques sur les taux d'emploi de 2010 dans les pays du G20, par région

Nombre d'emplois préservés ou créés (en milliers)				
Régions	Relance budgétaire discrétionnaire	Stabilisateurs automatiques	Total	Evolution du taux d'emploi (en pourcentage)
Afrique	323	11	334	2,38
Asie	7 921	1 260	9 181	0,62
Europe	1 910	1 710	3 620	1,71
Amérique latine	1 850	2 060	3 910	2,57
Amérique du Nord	2 680	1 060	3 740	2,26
Total	14 684	6 101	20 785	1,03

Source: BIT: «Estimating the employment impact of the stimulus measures undertaken by the G20 countries for the crisis» (Genève, 2010).

54. De par leur ampleur et leur portée, ces mesures sont très différentes de celles qui ont été prises lors de crises antérieures. Jamais auparavant on avait vu des programmes de relance d'environ 1,7 pour cent du PIB mondial. Avec leurs mesures anticycliques, les pays ont augmenté les dépenses publiques et élargi la protection sociale, alors que, pendant la crise asiatique de 1997, ils avaient opté pour des réductions.

³¹ BIT: *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G20: Leçons de l'expérience*, rapport préparé par le BIT et avec le concours de l'OCDE pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington, DC, 20-21 avril 2010.

La coordination internationale a été renforcée

55. La crise a amené les pays à faire de grands efforts de coordination. Dans leurs recommandations du 21 avril 2010 aux dirigeants du monde, les ministres du Travail et de l'Emploi du G20 ont souligné que des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour garantir que la reprise économique soit durable et s'accompagne d'une reprise rapide de l'emploi. Ils ont déclaré: «... le Pacte mondial pour l'emploi et l'Agenda pour le travail décent de l'OIT sont de précieuses ressources pour nos gouvernements à l'heure de concevoir de nouvelles mesures consacrées à l'emploi et aux systèmes de protection sociale»³².

La démarche préconisée dans le Pacte mondial pour l'emploi a été largement suivie

56. L'adoption, en juin 2009, du Pacte mondial pour l'emploi a été précédée de larges consultations entre les mandants de l'OIT sur le type de riposte qu'il convenait d'opposer à la crise. Les éléments centraux de la réflexion étaient contenus dans la déclaration du Bureau du Conseil d'administration de novembre 2008³³, qui ont été développés lors de la Réunion tripartite de haut niveau sur la crise financière et économique mondiale actuelle, tenue en mars 2009. Le Pacte propose un ensemble de mesures éprouvées, sur la base desquelles structurer le débat et la prise de décisions aux échelons national et international. Il est adaptable aux contextes nationaux et encourage la coopération internationale. Beaucoup de pays s'en sont directement ou indirectement inspirés dans la démarche qu'ils ont adoptée. L'intérêt de ce Pacte est qu'il indique la voie à suivre sans exiger son application à la lettre.

57. Depuis son adoption, les mandants de l'OIT se sont réunis à différents niveaux dans les différentes régions pour concrétiser les engagements pris à l'échelon mondial en ce qui concerne sa mise en œuvre et la promotion du travail décent.

58. Lors du Forum arabe de l'emploi, en octobre 2009, les ministres du travail et les partenaires sociaux ont lancé un appel en faveur d'une plus forte coopération et intégration régionale pour une reprise durable et équitable, considérée comme indispensable pour la réussite de l'Agenda du travail décent³⁴.

59. Dans sa déclaration du 8 octobre 2009, la XVI^e Conférence interaméricaine des ministres du Travail de l'Organisation des Etats américains a lancé un appel en faveur de la coordination des politiques et programmes pour la promotion de l'emploi et la protection des droits des travailleurs³⁵.

³² Recommandation des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington, DC, 20-21 avril 2010. http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20_ministersmeeting/index.htm (consulté le 11 mai 2010).

³³ Soumise à la 303^e session du Conseil d'administration du BIT (nov. 2008). Consultez les procès-verbaux de la 303^e session du Conseil d'administration à l'adresse: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_108418.pdf (consulté le 11 mai 2010).

³⁴ BIT et Forum arabe de l'emploi: *A jobs pact for recovery and growth: Arab action agenda for employment*, Beyrouth, 19-21 oct. 2009. http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aef/conclusion_eng.pdf (consulté le 11 mai 2010).

³⁵ Organisation des Etats américains, XVI^e Conférence interaméricaine des ministres du Travail (CIMI), Déclaration et Plan d'action de Buenos Aires de 2009: «Faire face à la crise avec le développement, le travail décent et la protection sociale», Buenos Aires, 8 oct. 2009. http://www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_xvi_cimt.asp#_Hlk2 (consulté le 11 mai 2010).

60. Le deuxième Forum des partenaires sociaux intitulé «Mobiliser le dialogue social pour la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi en Afrique», qui s'est tenu le 30 novembre 2009, a lancé un appel en faveur de la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi à l'échelon national et a proposé cinq conditions préalables et dix priorités ³⁶.

61. Les participants à la Conférence ministérielle des Nations Unies sur l'impact social de la crise économique en Europe de l'Est, en Asie centrale et en Turquie, qui s'est tenue à Almaty, ont adopté le 8 décembre 2009 une déclaration par laquelle ils se sont engagés à élaborer des politiques de l'emploi, de protection sociale et de sécurité alimentaire qui garantissent que toute travailleuse et tout travailleur auront la possibilité de participer à l'économie ³⁷.

62. Les participants à la Réunion tripartite de haut niveau sur le travail décent pour un développement durable dans le Pacifique, qui s'est tenue à Port-Vila, à Vanuatu, ont adopté le 9 février 2010 une déclaration par laquelle ils se sont engagés à veiller à l'application du Pacte mondial pour l'emploi dans la région Pacifique ³⁸.

Des mesures de relance qui créent des emplois

63. Face à la crise économique mondiale, les pays ont appliqué une série de mesures associant dépenses budgétaires supplémentaires et allègements fiscaux pour les entreprises et pour l'achat de certains produits. Les stabilisateurs automatiques, et en particulier les transferts sociaux au profit des ménages modestes qui ont une forte propension à consommer, ont joué un rôle important, de même que les mesures de «relance verte» comportant des investissements dans la production d'énergie verte, l'efficacité énergétique et la gestion des ressources en eau.

Les dépenses publiques d'infrastructure créent des emplois

64. En période de récession, les dépenses publiques d'infrastructure stimulent l'activité économique et créent des emplois avec peu de risques de nuire à l'investissement privé. Les investissements d'infrastructure dans des secteurs sociaux (enseignement, eau et assainissement et logements sociaux) et dans des secteurs économiques (routes, ports, chemins de fer, voies fluviales et préservation de la nature) jettent les bases d'un développement à long terme en augmentant la productivité et en améliorant les perspectives de croissance. En moyenne, les pays émergents du G20 ont consacré près de 1 pour cent de leur PIB et les pays avancés du G20 environ 0,4 pour cent à des investissements d'infrastructure. Les investissements publics décentralisés comportant des appels d'offres à petite échelle et concernant des petites entreprises et les économies locales ont été plus rapides à réaliser et ont stimulé la création d'emplois ³⁹.

³⁶ OIT: Deuxième Forum des partenaires sociaux «Mobiliser le dialogue social pour la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi en Afrique» (Ouagadougou, 30 nov. 2009). <http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/addisababa/events/socialpartner2nd.htm> (consulté le 11 mai 2010).

³⁷ Conférence ministérielle des Nations Unies sur l'impact social de la crise économique en Europe de l'Est, en Asie centrale et en Turquie, Déclaration ministérielle d'Almaty, Almaty, 8 déc. 2009. http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/almaty2009/ministerial_declaration_en.pdf (consulté le 11 mai 2010).

³⁸ Réunion tripartite de haut niveau sur le travail décent pour un développement durable dans le Pacifique: *Port Vila Statement on Decent Work*, Port-Vila, 9 fév. 2010. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/meetingdocument/wcms_122277.pdf (consulté le 11 mai 2010).

³⁹ BIT: *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays de G20: Leçons de l'expérience*, op. cit.

Programmes d'emplois pour les communautés vulnérables

65. Les programmes de travaux publics destinés à des communautés et des populations appauvries se sont avérés efficaces et justifiés sur les plans économique et social lorsqu'il n'existait pas d'autres débouchés. Le plus ambitieux de ces programmes est probablement le Plan national de garantie d'emploi en milieu rural de l'Inde, qui offre 100 jours d'emploi par an à un membre de chaque ménage pauvre et qui a été adapté dans d'autres pays. Ces programmes de garantie d'emploi constituent une forme de protection sociale qui non seulement complète le revenu de base, mais aussi comporte des investissements d'infrastructure.

L'aide aux petites et moyennes entreprises (PME) est génératrice d'emplois

66. Les mesures prises pour soutenir les petites et moyennes entreprises ont aidé à préserver et à créer des emplois. La plupart des plans de relance ont comporté des mesures spécialement destinées aux PME (accès aux moyens de financement, avantages fiscaux, aides à l'emploi, aide à la création d'entreprises et recherche de débouchés commerciaux, par exemple⁴⁰. Il convient de mentionner en particulier les garanties de prêt, l'amortissement accéléré, les facilités de découvert et le règlement rapide des factures. Certains pays ont également procédé à des abattements aussi bien sur la sécurité sociale que sur l'impôt sur les plus-values et la taxe sur la valeur ajoutée. L'offre de crédit aux PME des pays émergents tels que le Brésil et la Chine a fortement augmenté en 2009, alors que dans les pays avancés les flux normaux de crédit restent restreints. Les mesures sectorielles ont été importantes⁴¹.

La réduction du temps de travail a permis d'éviter des suppressions d'emplois et de ne pas licencier les travailleurs qualifiés

67. La réduction du temps de travail associée à des allocations de chômage partiel et au perfectionnement professionnel a été un moyen efficace de prévenir le chômage. Les dispositions négociées dans les entreprises entre les travailleurs et la direction ou les programmes nationaux d'aménagement du temps de travail se sont multipliés dans les pays avancés et dans les pays émergents. Ces programmes non seulement empêchent le chômage d'augmenter, mais aussi permettent aux entreprises de conserver leurs travailleurs qualifiés, et donc de se trouver dans une meilleure position pour tirer avantage de la reprise⁴².

⁴⁰ BIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, rapport préparé par le BIT pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington, DC, 20-21 avril 2010.

⁴¹ BIT: *Review of sector-specific stimulus packages and policy responses to the global economic crisis*, Programme des activités sectorielles (Genève, 2009).

⁴² Recommandations des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, *op. cit.*, http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20_ministersmeeting/index.htm (consulté le 11 mai 2010).

La protection sociale amortit la crise

Les régimes de protection sociale protègent les travailleurs et les familles

68. Assurer une protection sociale de base aux travailleurs et à leurs familles qui sont touchés par des suppressions d'emplois et menacés de pauvreté constitue la première ligne de défense contre un choc économique majeur. Depuis le début de la crise, beaucoup de pays du G20 ont élargi l'accès à l'indemnisation du chômage, à l'assurance-santé, à l'assurance-vieillesse et aux allocations familiales. D'autres mesures ont été spécialement mises en place pour les ménages à faible revenu.

Encadré 2.1

L'élargissement de la protection sociale pendant la crise

La crise a accéléré l'élargissement de la protection sociale de base. L'Inde augmente la protection santé pour les ménages à faible revenu. Dans certains pays, dont le Brésil, la France et la Fédération de Russie, le niveau des pensions de base a été relevé et la couverture a été étendue. La Chine a lancé une réforme majeure en décembre 2009 pour introduire un régime de retraite de base dont bénéficieront 700 millions de personnes des zones rurales. Des prestations pour les familles ont été introduites temporairement en Allemagne et sur une base permanente en Argentine. Le Brésil, le Mexique et la Turquie ont étendu leurs programmes de transferts monétaires aux ménages modestes.

La protection sociale comme moyen de soutenir la demande globale

69. L'indemnisation du chômage est fortement anticyclique – elle soutient la consommation lorsque les revenus baissent et protège les personnes de la pauvreté. Des études sur l'effet stabilisateur de la protection sociale, et de l'assurance-chômage en particulier, ont confirmé l'efficacité de celle-ci pour protéger les revenus et soutenir la demande ⁴³.

Les mesures anticrise ont consolidé le socle de protection sociale

70. Un socle de protection sociale (services, garantie de ressources par des transferts sociaux et un minimum de prestations de sécurité sociale) constitue un mécanisme clé pour protéger les ménages modestes des conséquences de la crise. La consommation est restée plus stable dans les pays qui ont des régimes de protection sociale solides. Beaucoup de pays en développement ont mis à profit les mesures de riposte à la crise pour procéder à des changements structurels destinés à augmenter le nombre de bénéficiaires des prestations de protection sociale ⁴⁴.

⁴³ BIT: *Extending social security to all: A guide through challenges and options*, Département de la sécurité sociale (Genève, 2010)

⁴⁴ BIT: *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G20: Leçons de l'expérience*, op. cit.

Stimuler la reprise de l'emploi

Les services publics de l'emploi ont été renforcés en vue de réinsérer les demandeurs d'emploi

71. Beaucoup de pays ont renforcé leur service public de l'emploi et les alliances avec des agences d'emploi privées. Une grande importance a été accordée aux mesures destinées à améliorer les compétences, l'aide à la recherche d'emploi et l'orientation professionnelle. Pour compenser la forte diminution des offres d'emploi, de nombreux pays ont multiplié les programmes d'assistance temporaires aux chômeurs (formation professionnelle courte, formation générale et cours de recyclage, séminaires d'information, acquisition d'expérience professionnelle et stages). Et, pour faire face à l'afflux de demandeurs d'emploi, les effectifs des services de l'emploi ont été augmentés.

Le perfectionnement des compétences prépare à la reprise

72. Dans beaucoup de pays, la crise a été l'occasion d'améliorer les compétences en préparation de la reprise et pour la suite. La réduction du temps de travail est souvent associée à un investissement dans le perfectionnement professionnel, ce qui démontre l'utilité de mesures prises dans des domaines d'action complémentaires pour obtenir un plus fort impact. Ces programmes sont souvent négociés au niveau de l'entreprise ou du secteur de manière à recenser les besoins du secteur privé.

Des mesures pour les bas salaires

73. Un chômage élevé et une reprise fragile dans les pays avancés risquent de restreindre la marge d'augmentation des salaires réels. Dans ce contexte, il est important de préserver le niveau de consommation des travailleurs les moins bien rémunérés. Certes, dans les pays à revenu élevé surtout, les prestations liées à l'emploi complètent les salaires, mais il faut éviter que le pouvoir d'achat des bas salaires ne baisse pour ne pas aggraver la pauvreté et la récession.

Des aides temporaires à l'embauche pour accélérer les recrutements

74. C'est lorsqu'elles sont utilisées en période de reprise économique et lorsqu'elles ont pour but d'améliorer l'employabilité des chômeurs et des travailleurs relativement peu qualifiés que les aides temporaires à l'embauche seraient le plus efficaces. Si elles sont associées à la formation et à l'orientation professionnelle, ces aides améliorent les perspectives d'emploi des catégories vulnérables. En règle générale, les incitations financières devraient être plus élevées dans la première phase de la reprise et être réduites ensuite.

Le dialogue social est essentiel pour gérer la crise et favoriser la reprise

75. Les consultations entre employeurs, syndicats et gouvernements se sont surtout concentrées sur la crise et la reprise. Beaucoup de pays se sont tournés vers une forme ou une autre de dialogue social axé sur les droits des travailleurs. C'est en particulier lorsque les tensions sociales s'accroissent que le respect et l'usage du dialogue social, y compris la négociation collective, sont précieux pour élaborer des politiques adaptées aux priorités nationales. Cela permet d'asseoir sur des bases solides la détermination des

employeurs et des travailleurs à mener avec les pouvoirs publics l'action commune requise pour surmonter la crise dans l'optique d'une reprise durable.

Encadré 2.2

Responsabilité sociale et emploi

Protéger l'emploi pendant la crise place souvent les entreprises en bonne position pour saisir les débouchés qui s'ouvrent sur le marché après la crise. Telle est la principale hypothèse sur laquelle se fondent les méthodes socialement responsables de gestion de leurs effectifs qu'ont adoptées de nombreuses entreprises au cours de ces derniers mois dans le cadre du dialogue social et de négociations collectives aux niveaux de l'entreprise, de la branche et du pays ou à l'échelle internationale.

Les mesures ainsi prises consistent principalement à:

- ❑ promouvoir la formation, créer des réserves internes de personnel et/ou transférer temporairement des travailleurs dans des agences de formation ou des «work foundations»;
- ❑ réaménager le temps de travail en réduisant temporairement ou durablement la semaine du travail, diversifiant les horaires sans rétribuer les heures supplémentaires, recourant davantage au travail à temps partiel et/ou en prolongeant les horaires (par exemple travail du week-end);
- ❑ stabiliser les effectifs, c'est-à-dire créer les conditions permettant de recourir à des contrats à durée déterminée et au travail intérimaire, convertir les postes précaires en des emplois plus stables, offrir davantage de travail à certaines catégories (comme les jeunes ou les chômeurs de longue durée), changer l'affectation du personnel au sein de l'entreprise et rapatrier des activités précédemment délocalisées;
- ❑ innover en instituant de nouvelles formes d'organisation du travail (travail en équipe, par exemple) et en investissant dans de nouveaux produits ou de nouvelles techniques;
- ❑ permettre aux salariés de mieux faire entendre leur voix par le biais de mécanismes de dialogue social, accorder aux représentants des salariés de nouveaux droits d'information ou de consultation; et
- ❑ garantir la sécurité de l'emploi en négociant le ou la réduction temporaire des salaires.

Source: BIT: Restructuring enterprises through social dialogue and labour-management agreements: Social responsibility practices in times of crisis, Note d'information, Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (Genève, avril 2010).

Les réponses apportées à la crise confirment l'utilité de la coordination des approches

76. Les pays qui se remettent rapidement de la crise prouvent combien il est utile de coordonner les mesures, ce qui confirme un aspect déjà souligné dans la Déclaration de 2008, à savoir que les quatre piliers de l'Agenda du travail décent sont indissociables, interdépendants et complémentaires. En Australie par exemple, un vaste plan de relance (représentant à plus de 5 pour cent du PIB 2008-2010) composé de transferts monétaires versés aux ménages à faible revenu, associé à de grands projets d'infrastructures et à une politique monétaire adaptée, a amorti les effets de la crise sur la production et le marché du travail. Au Brésil, l'extension de la protection sociale, une forte augmentation du salaire minimum, des incitations fiscales pour les automobiles et les biens de consommation durables produits dans le pays et une augmentation des crédits accordée par les banques publiques de développement ont soutenu la demande intérieure. La République de Corée a investi plus de 6 pour cent de son PIB dans un plan de relance

comprenant des allègements fiscaux pour les entreprises et des investissements d'infrastructure, des mesures favorisant l'efficacité énergétique, un soutien aux petites entreprises et des interventions sur le marché du travail (comme l'élargissement de l'indemnisation du chômage, des subventions salariales et la formation professionnelle). Dans tous les cas, le ciblage des mesures sur des catégories particulières de population, tel ou tel secteur économique et telle ou telle institution donnée, s'est avéré particulièrement efficace ⁴⁵.

77. A noter que les enseignements tirés ici ne sont pas valables uniquement en période de crise. Les avantages potentiels de la mondialisation étaient pleinement reconnus dans la Déclaration de 2008, qui attirait l'attention sur la tâche à laquelle doit s'atteler notre Organisation pour faire en sorte que ces avantages soient équitablement partagés par tous au sein de l'économie mondiale. C'est à une réflexion sur cette tâche d'importance primordiale que je consacrerai les pages qui suivent.

⁴⁵ BIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience, op. cit.*

3. Assurer la reprise, instaurer une mondialisation équitable: principaux enjeux

78. Nous sommes à un moment décisif. La crise de l'emploi reste omniprésente même si, grâce à la riposte décisive rapidement organisée par les gouvernements, le pire a été évité. Comme je l'ai dit au tout début de la crise: «... cela confirme qu'un rééquilibrage entre les objectifs économiques, les objectifs sociaux et les objectifs environnementaux est indispensable, aussi bien pour une relance économique que pour l'instauration d'une mondialisation équitable»⁴⁶.

79. Le Pacte mondial pour l'emploi vise à affronter la crise, orienter la reprise et contribuer «à la relance économique, à une mondialisation équitable, à la prospérité et à la justice sociale. Après la crise, le monde devrait avoir un nouveau visage.» Il nous faut à nouveau être créatifs et tirer parti de l'expérience du Pacte pour aller de l'avant et contribuer à l'élaboration d'un cadre axé sur l'emploi pour une croissance forte, durable et équilibrée. Il s'agit d'un impératif majeur.

80. Avant que n'éclate la crise actuelle, il y avait déjà une crise – un malaise croissant à l'égard du cours de la mondialisation, qui s'accompagnait d'une montée des inégalités et des déséquilibres. Trop de femmes et trop d'hommes qui travaillent dans l'économie formelle ou dans l'économie informelle n'ont pas la possibilité d'accéder à un travail décent et à des moyens de subsistance pérennes.

81. Le défi de l'emploi – multiplier les possibilités d'emploi et améliorer la qualité du travail pour toutes les personnes en âge de travailler et désireuses de travailler – se pose aujourd'hui avec plus d'acuité que jamais auparavant. L'emploi de qualité et en qualité suffisante doit être au cœur des efforts que nous déployons pour assurer une croissance équilibrée et soutenue.

82. Pour y parvenir, il faut commencer par assurer la reprise et faire en sorte qu'elle soit riche en emplois.

Stratégies budgétaires pour sortir de la crise de l'emploi

83. Des pressions croissantes s'exercent sur les gouvernements pour qu'ils revoient à la baisse les mesures de relance budgétaire, voire qu'ils y mettent un terme, en raison des déficits qui montent en flèche. Ces mesures ont joué un rôle crucial en ce qu'elles ont ralenti la diffusion du choc économique et de la crise de l'emploi, mais nous savons qu'elles ne peuvent durer éternellement. La dette publique dans les pays du G20 a augmenté, passant en moyenne de 62 pour cent du PIB en 2007 à 75,1 pour cent en 2009.

84. Il convient de souligner que, si les déficits se sont creusés, c'est avant tout à cause du recul des recettes fiscales découlant de la chute de la production et de l'emploi provoquée par la crise financière, comme le Directeur général du FMI le notait récemment⁴⁷. Qui plus est, dans les pays d'où est partie la crise financière, la montée des déficits publics reflète aussi le renflouement des institutions financières. L'imposition

⁴⁶ Institut international d'études sociales: *Rapport sur le travail dans le monde 2008: Les inégalités de revenu à l'heure de la mondialisation financière* (BIT, Genève, 2008).

⁴⁷ Fonds monétaire international: *Key issues note by the IMF Managing Director to the IMFC on the global economy and financial markets – outlook and policy responses* (Washington, DC, avril 2010): <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/042310.pdf> (consulté le 11 mai 2010).

majorée du secteur financier en vue de récupérer les fonds mis à disposition, y compris des dirigeants les mieux payés, devrait aussi jouer un rôle non négligeable dans la consolidation budgétaire.

85. Compte tenu de la reprise fragile et à plusieurs vitesses au sein des régions comme entre elles et de la persistance d'un chômage élevé dans beaucoup d'économies, le FMI a recommandé que les politiques macroéconomiques accompagnent suffisamment la reprise chaque fois que possible⁴⁸ tout au long de 2010 (et commencent à se resserrer en 2011). L'objectif est de soutenir l'économie jusqu'à ce que le secteur privé acquière suffisamment de dynamisme autonome. De même, les ministres des Finances du G20 sont convenus que les mesures de relance ont encore un rôle à jouer: «... Dans les économies où la croissance demeure fortement tributaire d'un appui stratégique et en cohérence avec des finances publiques durables, il y a lieu de les maintenir jusqu'à ce que la reprise soit fermement induite par le secteur privé et se consolide...»⁴⁹. Le calendrier et le séquençage de l'abandon des mesures de relance budgétaire doivent tenir compte des conséquences qu'un retrait prématuré ou mal planifié aurait sur la confiance des consommateurs et sur la demande intérieure.

De saines stratégies budgétaires à moyen terme requièrent une reprise rapide de l'emploi

86. Les crises précédentes nous ont appris que l'emploi met du temps à retrouver son niveau d'avant la crise une fois relancée l'économie. Selon les estimations du FMI, il est à craindre que l'emploi n'amorce sa reprise que trois semestres après celle de la production – ce qui veut dire qu'il faudra peut-être attendre plusieurs années après la fin de la récession pour que l'emploi retrouve son niveau d'avant la crise⁵⁰. Tout en reconnaissant que les mesures de relance ne peuvent continuer à supporter indéfiniment tout le poids de la reprise, il y a lieu, avant que l'on ne parvienne à réduire progressivement les déficits, de s'assurer que la consommation des ménages et l'investissement sont repartis et ont commencé à créer des emplois et à raviver la croissance économique.

87. Le maintien de mesures axées sur l'emploi et bien conçues contribuerait effectivement à soutenir la reprise de l'emploi et à réduire le risque de déflation salariale et, partant, à stimuler la croissance. Selon une analyse récente du BIT, cela aiderait à limiter les dépenses publiques affectées au chômage et permettrait d'élargir l'assiette fiscale, facilitant la réalisation des objectifs budgétaires à moyen terme⁵¹.

88. Inversement, le retrait prématuré des mesures de relance non seulement compromettrait les perspectives de l'emploi mais ne ferait qu'améliorer provisoirement l'équilibre budgétaire. En effet, un abandon trop rapide aurait un effet néfaste sur la croissance économique et sur l'assiette fiscale, tout en pesant sur les dépenses de chômage. La réalisation des objectifs budgétaires serait compromise à long terme.

89. Par conséquent, la meilleure stratégie de consolidation budgétaire est de relancer l'emploi au plus vite. Comme je l'ai indiqué plus tôt cette année au Comité monétaire et financier international du FMI, «il est impératif de donner la priorité au volet de la

⁴⁸ Fonds monétaire international: *Perspectives de l'économie mondiale* (Washington, DC, avril 2010).

⁴⁹ G20: *Communiqué: Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors*, Washington, DC, 23 avril 2010.

⁵⁰ Fonds monétaire international: *Perspectives de l'économie mondiale*, *op. cit.*

⁵¹ Institut international d'études sociales: *Promoting employment recovery while meeting fiscal goals*, note de synthèse (BIT, Genève, 2010).

politique budgétaire qui favorise le plus la création d'emplois dans l'économie réelle et maintient la protection sociale en faveur des plus vulnérables»⁵². Enfin, quand le temps sera venu d'appliquer les stratégies de sortie, il faudra veiller à la coordination. En effet, un retrait soudain de tous les pays risquerait de provoquer un retour de la récession.

Appui international à la consolidation budgétaire

90. Beaucoup de pays – avancés, émergents, en développement – ne disposent pas, sur le plan budgétaire, de la marge de manœuvre nécessaire pour financer des mesures de relance et accusent un déficit de leur balance des paiements assorti d'une dette importante⁵³. L'origine de ces déficits est en général tant structurelle que cyclique, des ajustements économiques majeurs à long terme s'imposent pour les résorber. Toutefois, nombreux parmi ces pays sont pressés par les marchés financiers de réduire à court terme leurs dépenses publiques et d'augmenter leurs impôts. Qui plus est, les mesures de réduction rapide des déficits font peser de lourdes menaces sur les marchés du travail, agitant le spectre d'une contraction accrue de la demande intérieure et d'une chute des recettes publiques qui complèterait le cercle vicieux. La crise financière prendrait une nouvelle tournure en ce qui concerne les risques liés aux marchés des obligations souveraines, fragilisant l'amorce de reprise dans certaines régions clés, voire dans le monde entier.

91. L'application effective par les pays en difficulté financière d'un cadre axé sur l'emploi pour la reprise suppose un appui de la communauté internationale qui donnerait le temps et l'espace requis pour le déploiement de stratégies de consolidation budgétaire, n'ajoutant pas au risque de récession mais bien au contraire favorisant le redressement de l'emploi⁵⁴. L'assistance financière internationale fournie par le biais des organismes publics et des banques centrales doit s'accompagner d'un retour à la régulation du secteur financier de manière à prévenir la spéculation en tant qu'anticipation contribuant à la réalisation du phénomène.

La finance au service de l'économie réelle

92. La crise a démontré, de la façon la plus spectaculaire, pourquoi les marchés ne s'autorégulent pas, en particulier les marchés financiers, caractérisés par un schéma d'incitation qui encourage la prise de risque à court terme. Le déploiement des longues et complexes chaînes de crédit fondées sur le risque et l'opacité a montré les effets dévastateurs de ces marchés sur l'économie réelle. Comme l'a écrit Richard W. Fisher, président de la Banque de réserve fédérale de Dallas, «les dysfonctionnements du marché qui perturbent le système financier peuvent avoir des répercussions désastreuses et déclencher un cercle vicieux caractérisé par la contraction du crédit, le recul de l'activité économique et le maintien d'un chômage élevé»⁵⁵.

⁵² BIT: *Vers un cadre axé sur l'emploi pour une croissance forte, durable et équilibrée*, déclaration de Juan Somavia, Directeur général du BIT, au Comité monétaire et financier international et au Comité du développement, Washington, DC, 24-25 avril 2010.

⁵³ Institut international d'études sociales, *World of Work Report 2010* (BIT, Genève, à paraître).

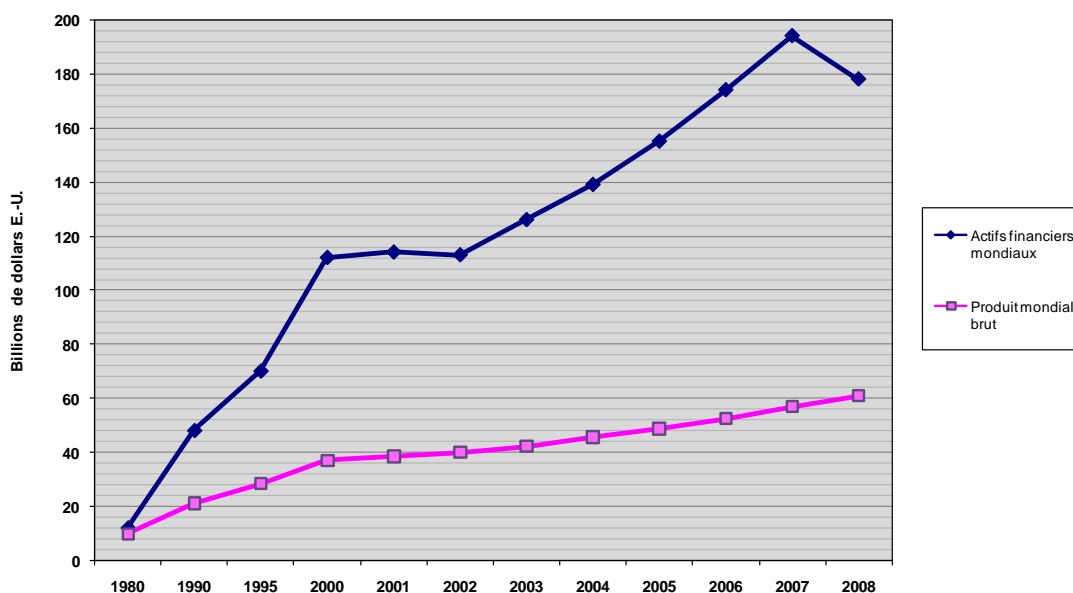
⁵⁴ BIT: *De la reprise à la croissance et au développement durable: L'apport au Pacte mondial pour l'emploi*, Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, Conseil d'administration, 307^e session, Genève, mars 2010, document GB.307/WP/SDG/1.

⁵⁵ R. W. Fisher: «Reflections on the financial crisis: Where do we go from here? An essay», Banque de réserve fédérale de Dallas, *2009 Annual Report* (Dallas, 2009): <http://www.dallasfed.org/fed/annual/2009/ar09b.pdf> (consulté le 11 mai 2010).

93. Il faut commencer de reconstruire le régime de régulation des marchés financiers mondiaux pour réduire la volatilité et l'instabilité chroniques. L'argent doit être au service des gens. Nos systèmes financiers doivent appuyer l'équité sociale et non la miner. Nous avons besoin de politiques financières qui favorisent l'investissement productif, découragent la spéculation, assurent la transparence et restaurent la crédibilité du système.

94. Depuis les années quatre-vingt, les actifs financiers mondiaux se sont développés beaucoup plus vite que le PIB, et c'est dans une mesure croissante que les capitaux sont affectés à cette utilisation (figure 3.1). Ce processus de découplage a créé une inflation d'actifs, d'où la formation de bulles dans le secteur des actions, des produits de base et de l'immobilier, et de flux spéculatifs qui sont devenus une source permanente d'instabilité. Au Royaume-Uni, les actifs bancaires ont bondi, passant de 50 pour cent du PIB à plus de 550 pour cent au cours des quarante dernières années⁵⁶.

Figure 3.1. Actifs financiers mondiaux et production mondiale brute 1980-2008
(en billions de dollars, sur la base du taux de change de 2008 pour toutes les années)



Source: McKinsey Global Institute: *Global capital markets: Entering a new era* (San Francisco, sept. 2009) et *Mapping global capital markets: Fifth annual report* (San Francisco, oct. 2008).

95. Le secteur a atteint un degré extrême de concentration. Les actifs combinés des trois plus grandes banques des Etats-Unis sont passés de 10 pour cent à 40 pour cent des actifs de l'ensemble du secteur bancaire commercial entre 1990 et 2009. Des sociétés financières «trop grosses pour faire faillite» ont étendu leurs opérations sur des marchés reliés entre eux dans le secteur financier.

96. La part du secteur financier dans le bénéfice des sociétés a augmenté, passant de 25 pour cent au début des années quatre-vingt à 42 pour cent dans les années qui ont précédé la crise. Alors que les salaires réels dans le secteur non financier ont stagné au cours des quinze dernières années, les gains ont sensiblement augmenté dans le secteur financier – sous l'effet de l'accroissement des primes réelles des hauts dirigeants,

⁵⁶ A.G. Haldane: *Small lessons from a big crisis*, observations formulées à la 45^e Conférence annuelle de la Banque de réserve fédérale de Chicago sur la réforme de la régulation financière, Chicago, 8 mai 2009: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech397.pdf> (consulté le 11 mai 2010).

y compris le versement de bonus disproportionnés. Le secteur a attiré beaucoup d'individus très qualifiés puisqu'il emploie plus de 40 pour cent des diplômés des écoles de commerce les plus prestigieuses⁵⁷. Des talents et des ressources qui auraient pu être mis au service de l'innovation et de la création d'entreprises dans le secteur productif ont été appliqués à ce que le chef de l'autorité responsable des services financiers, Lord Turner, a qualifié «d'activités socialement inutiles»⁵⁸.

97. Qui plus est, l'exigence de plus en plus appuyée de rendements financiers rapides a eu des effets disproportionnés sur la stabilité des salaires et de l'emploi dans le secteur non financier. Dans beaucoup de pays, la tendance est à la réduction de l'investissement et au versement de dividendes. Le nombre croissant de fusions et d'acquisitions menées par des fonds de placement privés dans le cadre de rachats fondés sur l'endettement a conduit des entreprises, jusque-là saines et productives, à la faillite, tandis que d'autres s'endettaient lourdement. Ces opérations se soldent généralement par des réductions d'effectifs opérées dans le cadre de restructurations qui ont souvent un effet négatif sur les pensions et les prestations de retraite. De saines pratiques de travail observées pendant des années par des salariés qui, grâce à leur dévouement, ont construit des entreprises productives et durables sont sacrifiées au profit de quelques-uns appâtés par le gain à court terme⁵⁹.

98. Ces comportements sont économiquement inefficaces et socialement nuisibles. Le principe selon lequel travailler à la sueur de son front mérite une rétribution équitable, fondement des contrats et des institutions du marché, est miné par la création de richesses de plus en plus déconnectées de l'économie réelle et, dans certains cas, éphémères. Les plus-values réalisées par des managers et des propriétaires offrent un contraste saisissant avec les licenciements, la réduction des revenus et l'insécurité croissante de l'emploi de la majorité des travailleurs. Les sondages d'opinion reflètent l'avis que le secteur financier a rompu son contrat avec la société. Une récente enquête de l'institut Gallup montre qu'en 2009-10 la confiance dans les banques n'a jamais été aussi basse aux Etats-Unis⁶⁰.

99. Le FMI a montré que le coût budgétaire de l'aide directe apportée aux institutions financières a représenté en moyenne 2,7 pour cent du PIB pour les pays avancés du G20 (net des montants recouverts à ce jour). Dans les pays les plus touchés, les coûts non recouverts sont de l'ordre de 4 à 5 pour cent du PIB. Les sommes promises, y compris les garanties et autres éléments du passif éventuel, ont atteint en moyenne 25 pour cent du PIB durant la crise. Le FMI suggère que l'on envisage une «contribution à la stabilité financière», prélèvement destiné à compenser le coût budgétaire de l'aide publique au secteur, et une «taxe sur les activités financières» (TAF), prélevée sur la somme des bénéfiques et rémunérations des institutions financières et créditée aux recettes générales. La TAF serait effectivement une taxe sur la valeur ajoutée et compenserait donc en partie le risque que le secteur financier ne se développe indûment du fait qu'il est en grande partie exempté des taxes en vigueur sur la valeur ajoutée. L'ampleur de la valeur

⁵⁷ Institut international d'études sociales: *Rapport sur le travail dans le monde 2009: La crise mondiale de l'emploi après la crise* (BIT, Genève, 2009).

⁵⁸ P. Inman: «Financial Services Authority chairman backs tax on “socially useless” banks», *The Guardian*, 27 août 2009. Disponible à <http://www.guardian.co.uk/business/2009/aug/27/fsa-bonus-city-banks-tax> (consulté le 11 mai 2010).

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ D. Jacobo: «Americans' confidence in banks remains at historical low», *Gallup*, 6 avril 2010: <http://www.gallup.com/poll/127226/americans-confidence-banks-remains-historic-low.aspx> (consulté le 11 mai 2010).

ajoutée par le secteur financier dans beaucoup de pays suggère que même une TAF relativement basse augmenterait sensiblement les recettes d'une façon équitable et raisonnablement efficace: au Royaume-Uni, par exemple, une TAF de 2 pour cent (incluant tous les salaires) permettrait de collecter l'équivalent de 0,1-0,2 pour cent du PIB. Le FMI préconise le renforcement de la coopération internationale, en particulier dans le contexte des institutions financières transfrontières, et l'adoption de mesures visant à réduire les distorsions fiscales actuelles qui favorisent l'endettement plutôt que le financement sur fonds propres dans la plupart des régimes d'imposition ⁶¹.

100. Avancer sur la voie de la réforme du secteur financier est une priorité pour soutenir la reprise. Il faut remédier aux dysfonctionnements en matière de régulation et de surveillance pour construire un système financier plus fort ⁶². Beaucoup d'initiatives sont en cours de discussion au FMI, au G20, au Conseil de stabilité financière, dans les Nations Unies et dans les forums régionaux et nationaux ⁶³. L'attention est très centrée sur la stabilité future du système financier. Je pense que nous devons aller plus loin. Nous devons réfléchir à des moyens de rétablir le rôle fondamental du système financier, qui est de financer l'économie réelle.

101. La régulation doit être plus fine et plus proactive pour stabiliser le système international et encourager l'orientation et l'allocation des ressources vers l'investissement productif à long terme par des entreprises durables qui contribuent à l'accroissement de la production et de l'emploi. L'ordre du jour de la réforme de la régulation internationale est complexe et long mais de plus en plus urgent. Outre qu'elle doit s'attaquer aux risques systémiques, la réforme doit en priorité viser à améliorer les flux de crédit aux entreprises durables qui créent du travail décent.

102. Les éléments suivants sont à envisager pour restaurer un secteur financier favorable à l'emploi: multiplier les incitations à l'investissement productif à long terme et éliminer tout ce qui encourage les opérations non productives à court terme, par exemple en taxant les transactions sensibles en devises à court terme. Il importe aussi de promouvoir les programmes facilitant l'accès au crédit des petites et microentreprises par des dispositifs spécifiques et un surcroît d'efforts pour renforcer les compétences techniques et en matière de gestion. Il faut aussi adopter une réglementation qui permette de contrôler les fusions et acquisitions avec effet de levier, notamment les rachats par des fonds de placement privés, de façon à ce qu'il soit tenu compte de l'impact social de ces opérations. Il y a lieu aussi d'envisager des accords multilatéraux pour organiser la restructuration de la dette souveraine et parer à d'éventuels défauts de paiement dans une perspective à long terme. On peut imaginer à cet effet des procédures et mécanismes précis de restructuration applicables au règlement de la dette qui tiendraient compte de la spéculation et des comportements abusifs. La proposition formulée par le FMI de «contribution à la stabilité financière» et de «taxe sur les activités financières» doit être étudiée. Les recettes découlant de ces impôts pourraient servir à financer les biens publics mondiaux par le biais de mécanismes de redistribution globale.

103. Cette nouvelle vision du rôle de la finance dans le développement et la croissance à l'échelle internationale est un élément essentiel pour instaurer une mondialisation plus solide et plus inclusive.

⁶¹ Fonds monétaire international: *A fair en substantial contribution by the finance sector*, rapport intérimaire pour la réunion des ministres du G20 (Washington, DC, avril 2010).

⁶² Fonds monétaire international: *Perspectives de l'économie mondiale*, *op. cit.*

⁶³ Nations Unies: *Rapport de la Commission d'experts sur les réformes du système monétaire et financier international, établie par le président de l'Assemblée générale des Nations Unies* (New York, sept. 2009): http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf (consulté le 11 mai 2010).

De la reprise à une croissance et à un développement durables

Approche macroéconomique revue en vue d'une croissance axée sur l'emploi

104. Un important réexamen des politiques macroéconomiques est en cours. La Commission d'experts des Nations Unies présidée par M. Stiglitz a présenté en septembre 2009 un rapport destiné à susciter la réflexion⁶⁴. Le FMI⁶⁵, l'*Institute for New Economic Thinking*⁶⁶, mis en place par G. Soros, et de nombreux universitaires⁶⁷ conviennent qu'il est urgent de disposer d'un éventail plus riche d'idées et de perspectives pour orienter les décisions de politique macroéconomique.

105. Je m'en félicite. Voilà qui correspond bien à ce que les mandants de l'OIT appellent de leurs vœux, à savoir une mondialisation guidée par la justice sociale.

106. L'abondance de propositions visant à donner plus de stabilité au système financier arrive à point nommé. Toutefois, ce qui est en jeu, c'est bien plus que la stabilité financière. A crise mondiale, solutions mondiales. L'Organisation internationale du Travail doit contribuer à ce débat.

107. La récession a été évitée. La reprise est en marche. L'élaboration de l'économie mondiale de demain est en cours. La mondialisation d'après la crise exige une nouvelle orientation. Elle sera fortement influencée par les enseignements tirés de la crise de 2008-09 et de la mondialisation depuis 2000. Des inégalités croissantes à l'échelle mondiale, la persistance de l'emploi dans l'économie informelle et une demande globale insuffisante, voilà certains des déséquilibres actuels qui requièrent des solutions nouvelles et à plus long terme.

108. Comme le FMI l'a souligné, la politique macroéconomique doit avoir de nombreux objectifs: le taux de croissance, une inflation stable ainsi que des budgets publics globalement équilibrés. Mais il y en a d'autres. Un niveau élevé d'emploi productif, correspondant à celui du plein emploi ou aussi près que possible; une ample couverture de protection sociale de base pour tous et dans tous les pays; une meilleure utilisation des stabilisateurs automatiques qui protègent les ménages à faible revenu en cas de crise majeure. Dans tous ces domaines, des conceptions plus amples, une diversité géographique plus large et un réexamen approfondi de l'histoire des idées devraient inspirer les débats et propositions à venir. Je m'engage à faire en sorte que l'OIT contribue à ces débats.

109. Nous avons besoin d'une nouvelle voie pour une croissance et un développement durables. A cette fin, il faudra relier plus étroitement les instruments budgétaires et monétaires de politique macroéconomique aux politiques sociales et à l'emploi. Nous devons à la fois accroître le rythme et le contenu en emplois de la croissance et du

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ O. Blanchard, G. Dell'Araccia et P. Mauro: *Rethinking macroeconomic policy*, FMI, staff position note SPN/10/03 (Washington, DC, FMI, fév. 2010).

⁶⁶ Institute for New Economic Thinking (INET): *The economic crisis and the crisis in economics*, conférence inaugurale de l'INET au King's College, Cambridge, 8-11 avril 2010. Voir <http://ineteconomics.org/initiatives/conferences/kings-college> (consulté le 11 mai 2010).

⁶⁷ Voir, entre autres, N. García: *La crisis de la macroeconomía* (Madrid, Marcial Pons, 2010); et M. Muqtada: *The crisis of orthodox macroeconomic policy: The case for a renewed commitment to full employment*, document de travail sur l'emploi n° 53, Secteur de l'emploi (Genève, BIT, 2010).

développement afin de garantir la reprise et d'accélérer les progrès accomplis dans le sens de la réduction de la pauvreté. Faire converger les politiques est nécessaire pour que l'amélioration de la productivité se traduise par une hausse équilibrée des salaires et de la consommation, d'une part, et de l'épargne et des investissements, de l'autre. Un accroissement raisonnable, du point de vue budgétaire, de la protection sociale est un élément essentiel. Cela supposera aussi de passer de stratégies de croissance dominées par la dette à une croissance tirée par les revenus. En outre, il faut accroître la coopération et la coordination internationales pour soutenir une croissance et un développement forts, équilibrés et, par conséquent, durables.

Investir dans le dynamisme économique et l'innovation

110. Revenir rapidement à une croissance économique robuste et riche en emplois devrait être un objectif aussi primordial que l'abaissement des déficits et des taux d'endettement. Le dynamisme économique et la création d'emplois en période d'après-crise devront être stimulés par davantage d'innovation. En règle générale, les universités et les centres de recherche financés par l'Etat agissent à plus long terme que le secteur privé. Ainsi, des politiques, financements et mesures d'incitation publics devraient compléter et impulser l'investissement du secteur privé dans la recherche et le développement, en particulier pour soutenir les activités qui proposent des prestations et des applications d'une ample portée dans de nombreux secteurs, activités que les entreprises ne sont pas toujours en mesure de mener à elles seules. Les politiques industrielles ont joué un rôle essentiel dans le développement des économies industrielles avancées et dans celui de pays récemment industrialisés. Les dépenses de recherche et de développement s'accroissent aussi dans de nouvelles économies émergentes. La Chine a lancé un plan stratégique national pour la science et la technologie afin de construire une économie et une société novatrices d'ici à 2020⁶⁸. Les exportations d'entreprises chiliennes, exportations qui vont de produits agricoles à des services des technologies de l'information, ont bénéficié d'une aide publique pour la recherche et le développement⁶⁹. Un plus fort soutien à l'innovation et à la diffusion des nouvelles technologies est essentiel pour revitaliser les secteurs existants et en développer de nouveaux liés à l'économie du savoir et susceptibles de créer des emplois productifs, qualifiés et bien rémunérés.

111. Toutefois, les changements technologiques peuvent aussi entraîner le recul de secteurs traditionnels et moins compétitifs, pour lesquels des interventions sont nécessaires afin d'amortir l'impact économique et social des restructurations. Les employeurs et les syndicats doivent participer en tant que partenaires à ces processus. Le dialogue social peut jouer un rôle crucial pour négocier les conditions des mesures draconiennes de restructuration.

112. Des études confirment que l'éducation et les compétences peuvent accroître la productivité des travailleurs et des entreprises, jeter les bases d'innovations futures, encourager les investissements et l'innovation, mais aussi contribuer à accroître les salaires et à faire baisser le chômage. Donner aux travailleurs de plus amples possibilités d'accéder à une formation utile et de qualité est fondamental pour que les entreprises

⁶⁸ OCDE: *Reviews of innovation policy: China* (Paris, 2008). Résumé disponible en français à www.oecd.org/dataoecd/7/46/41270307.pdf.

⁶⁹ D. Rodrik: *The return of industrial policy*, Project Syndicate, 2010. Disponible à <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English> (consulté le 11 mai 2010).

soient durables, en particulier en permettant la transition vers des secteurs productifs et novateurs liés à l'économie du savoir et aux nouvelles industries vertes ⁷⁰.

113. Les plans publics de relance pourraient inclure des dépenses stratégiques pour stimuler la recherche et le développement, l'innovation, la diffusion de technologies et améliorer les compétences dans les secteurs émergents à forte intensité de connaissances et très productifs. Avec le redémarrage du secteur privé, il sera possible de mettre en place des partenariats public-privé à même de promouvoir la croissance économique et des restructurations positives, ce qui pourrait ouvrir la voie à des ajustements et à des emplois bien rémunérés.

Préparer la transition vers l'énergie propre et les emplois verts

114. Les politiques visant à s'adapter au changement climatique et à en atténuer les effets sont des moteurs importants de changement pour les sociétés, les économies, les entreprises et les travailleurs. Les emplois dans tous les secteurs de l'économie sont concernés par les conséquences des progrès de l'écologie. Il y a déjà dans le monde des millions d'emplois verts, et de nombreux autres millions pourraient être créés si l'on disposait des investissements, du soutien et de l'amélioration des compétences nécessaires ⁷¹. La transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et durable se traduira vraisemblablement par un net accroissement du nombre d'emplois. Le dosage des mesures variera suivant les pays et les secteurs, en fonction du nombre d'emplois verts qui sont créés ou qui remplacent des emplois existants. Il dépendra aussi de l'existence en amont de mesures et d'un soutien pour accroître au maximum les possibilités et compenser les destructions d'emplois et d'entreprises. Le débat sur les écotaxes et sur les modalités selon lesquelles elles peuvent financer des programmes favorables à l'emploi est un exemple de la façon dont l'écologisation de l'industrie pourrait avoir un impact plus positif sur l'emploi ⁷².

115. On peut s'attendre à une profonde transformation des modes de production et de consommation, qui comportera des mutations dans les entreprises et une redéfinition des types d'emplois. Une étude à paraître sur 21 pays confirme les conclusions du Rapport sur les emplois verts, à savoir que, très souvent, les compétences manquent ou sont inadaptées, ce qui risque de réduire les gains d'efficacité obtenus grâce aux nouvelles technologies et de ralentir l'expansion des industries vertes. Les nouvelles exigences en matière de qualifications font que l'on a besoin d'instituts de formation professionnelle et de nouveaux programmes d'enseignement professionnel.

116. Dans certains pays, les réponses à la crise ont stimulé la transition vers une économie verte. La valeur totale des plans écologiques de relance a été estimée à 513 milliards de dollars à l'échelle internationale; ces plans représentent le plus souvent 10 à 15 pour cent des plans de relance ⁷³. Ils ont dynamisé la croissance des emplois

⁷⁰ R.C. Altman et coll.: *From recession to recovery to renewal: An economic strategy to achieve broadly shared growth*, document stratégique, The Hamilton Project (Washington, DC, Brookings, avril 2010).

⁷¹ PNUE, BIT, OIE et CSI: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Nairobi, 2008). Rapport commandé et financé par le PNUE, dans le cadre de l'initiative conjointe PNUE, BIT, OIE et CSI (Nairobi, 2008). Disponible à http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf (consulté le 11 mai 2010).

⁷² Institut international d'études sociales: «Politiques écologiques et emplois verts: un double dividende?», dans *Rapport sur le travail dans le monde 2009: La crise mondiale de l'emploi après la crise* (Genève, BIT, à paraître), chap. 4.

⁷³ PNUE: *Global green new deal: An update for the G20 Pittsburgh Summit* (Nairobi, sept. 2009).

verts en attirant d'autres investissements du secteur privé (ménages et entreprises). A la suite des négociations sur le climat à Copenhague, 41 pays industrialisés ont fixé, pour l'ensemble de l'économie, des objectifs de réduction des émissions de CO₂ d'ici à avril 2010, et 35 pays en développement ont fait connaître des mesures d'atténuation appropriées à l'échelle nationale ⁷⁴. Des centaines de milliards de dollars seront mobilisés dans des investissements nationaux afin d'atteindre ces objectifs, et un fonds pour le climat (30 milliards de dollars) a été annoncé pour aider les pays en développement.

117. Les ministères du travail et les partenaires sociaux peuvent conduire la transformation. Tout un ensemble de mesures ont démontré leur efficacité à l'échelle nationale, y compris parmi les Etats Membres qui participent à l'Initiative en faveur des emplois verts de l'OIT. Entre autres, ces mesures visent à évaluer l'impact potentiel du changement climatique et des politiques environnementales sur les marchés du travail en ce qui concerne tant la quantité que la qualité des emplois. Les plans de protection sociale et de diversification économique peuvent contribuer à adapter les régions et les secteurs (y compris les PME) et les catégories vulnérables de travailleurs qui sont touchés par le changement climatique ou les nouvelles politiques environnementales. Des politiques industrielles et des programmes d'enseignement et de formation professionnels bien conçus peuvent être importants pour créer les technologies et les secteurs nécessaires afin de soutenir des secteurs verts dynamiques et pour former des travailleurs qualifiés à cette fin. Le dialogue social devrait contribuer à influencer et à orienter la transition vers une économie plus verte à tous les niveaux.

Renforcer le lien fragile entre accroissement de la production et croissance de l'emploi

118. Au cours des vingt années qui ont précédé la crise de 2008-09, l'économie mondiale a connu dans l'ensemble une croissance rapide. Pourtant, quatre déséquilibres interdépendants sont apparus pendant cette période de croissance, suscitant l'inquiétude avant même la survenue de la crise. En premier lieu, dans beaucoup de pays, le rythme de croissance de l'emploi avait ralenti malgré la forte croissance du PIB. En second lieu, la part des salaires dans le revenu total avait baissé. En troisième lieu, le revenu médian stagnait dans un grand nombre de pays, signe de la faible progression des salaires dans la moitié inférieure de l'échelle des salaires et d'une concentration excessive des augmentations du revenu tout en haut de l'échelle. Enfin, la croissance au niveau mondial s'accompagnait de déséquilibres de plus en plus marqués des balances des opérations courantes, ce qui soulevait la question de la viabilité de notre mode de développement global.

119. Tandis que nous réfléchissons aux politiques à mettre en œuvre à l'avenir pour favoriser une croissance forte, durable et profitable au plus grand nombre, il est important de mieux comprendre l'expérience des deux décennies écoulées et, en particulier, d'analyser les tendances de la croissance de la production, de l'emploi, des salaires et la structure de la demande finale. Les recherches menées par le BIT sur le lien entre l'accroissement de la production et la croissance de l'emploi montrent que l'on peut distinguer trois types d'«épisodes de croissance» ⁷⁵.

⁷⁴ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC): communications de pays sur leurs objectifs dans l'ensemble de l'économie et sur les annonces de contributions pour des mesures d'atténuation appropriées à l'échelle nationale (Bonn, 2010), disponible à <http://unfccc.int/home/items/5265.php>.

⁷⁵ M. Mahmood et C. Saget: «The employment intensity of growth in the G20 countries: Some lessons for strong, sustainable and balanced growth», Employment Working Paper No. 55 (Genève, à paraître).

Type 1 – Croissance économique rapide couplée à une croissance de l'emploi vigoureuse. Dans ce cas de figure, la croissance de l'emploi est aussi vigoureuse que la croissance économique (l'élasticité de la croissance du PIB par rapport à l'emploi se situe entre 0,3 et 0,7). La productivité moyenne du travail et l'emploi progressent.

Type 2 – Croissance économique rapide couplée à une croissance de l'emploi basse ou stagnante. Ici, la croissance du PIB reste rapide mais celle de l'emploi est très lente, voire nulle (élasticité inférieure à 0,3 ou négative).

Type 3 – Croissance économique basse couplée à une croissance de l'emploi faible ou négative. Selon ce troisième scénario, la croissance du PIB et celle de l'emploi sont très inférieures à la tendance, ralentissent ou sont quasi en recul.

120. L'étude du BIT a porté sur 53 épisodes pour 18 pays au cours de la période 1990-2007. L'analyse montre qu'une croissance de l'emploi vigoureuse (de type 1) ne se réalise que dans 24 épisodes de croissance, c'est-à-dire dans moins de la moitié de tous les épisodes. Dans 29 épisodes, c'est un scénario (de type 2 ou 3) de croissance basse et de stagnation ou de recul de l'emploi qui se réalise. Cela donne à supposer que de meilleurs résultats sont possibles même si, trop souvent, ils ne se concrétisent pas.

121. Le type de croissance le plus souhaitable et le plus durable est caractérisé par une expansion rapide de la production, couplée avec une croissance de l'emploi comme de la productivité. Il faudrait aussi que les salaires augmentent à un rythme proche du taux d'accroissement de la productivité, l'expansion de la demande intérieure étant le principal moteur de l'accroissement de la demande. Les exportations et les importations peuvent

– et devraient dans la plupart des cas – augmenter plus rapidement que la production. C'est là le type de croissance équilibrée et durable que les chefs d'Etat et de gouvernement ont appelé de leurs vœux au Sommet de Pittsburgh en 2009.

Inverser la tendance au recul de la part salariale

122. L'évolution des salaires est un autre aspect primordial à prendre en compte lorsque l'on examine l'expérience de la croissance pendant la période qui a précédé la crise. Dans beaucoup de pays, entre 1995 et 2007, les salaires ont augmenté plus vite que le PIB par habitant. Dans les années quatre-vingt-dix et au début des années deux mille, les gains de productivité ont eu tendance à augmenter plus vite que les salaires réels, ce qui a entraîné dans de nombreux pays une réduction de la part des salaires dans le revenu total. Une analyse faite par le BIT de la part des salaires dans 71 pays industrialisés et en transition pendant les deux périodes (1995-2000 et 2001-2007) a fait apparaître une tendance à la baisse dans 50 pays⁷⁶. Globalement, cette analyse a permis d'estimer qu'une augmentation de 1 pour cent de la croissance annuelle du PIB était associée à une diminution de 0,05 point de pourcentage de la part salariale sur les deux périodes.

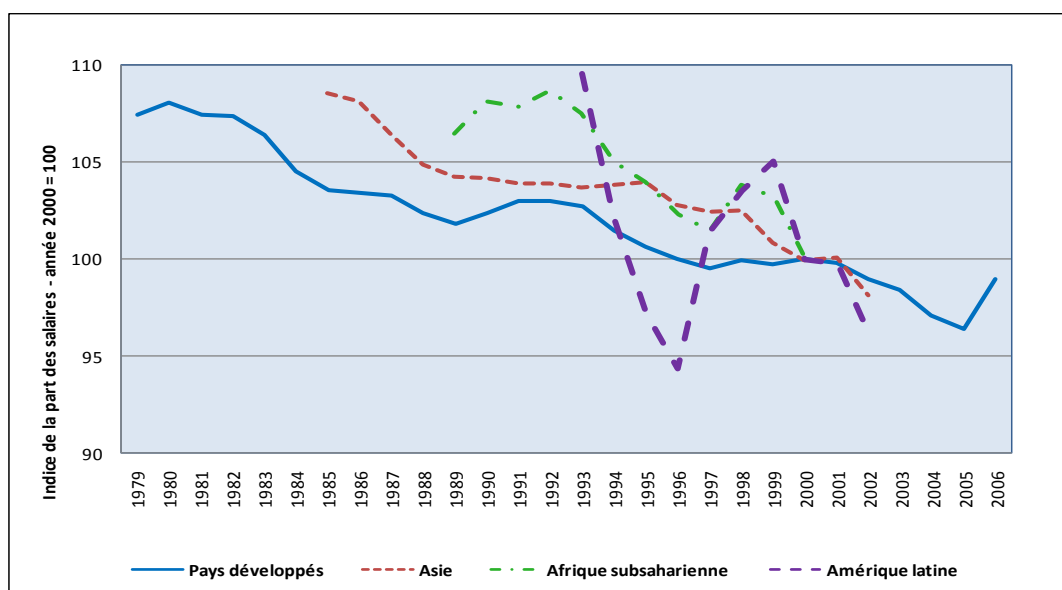
123. Une autre étude du BIT a révélé une tendance similaire, à savoir que la part salariale a diminué dans près des deux tiers des 73 pays étudiés pendant la période 1979-2006 (figure 3.2). Ce déclin a été attribué, dans diverses publications, à trois facteurs principaux⁷⁷ : l'évolution de la demande de main-d'œuvre qualifiée induite par

⁷⁶ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2008-09: Salaire minimum et négociation collective: vers une politique salariale cohérente* (Genève, 2008), disponible à l'adresse [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09234/09234\(2008-2009\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09234/09234(2008-2009).pdf), et *Rapport mondial sur les salaires: actualisation 2009* (Genève, 2009).

⁷⁷ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2008-09, op. cit.*

l'évolution technologique, ou mutation technologique polarisée sur les compétences; la participation croissante au commerce mondial – la présence de gros exportateurs versant de bas salaires sur le marché des produits à fort coefficient de main-d'œuvre ayant été un facteur de modération des salaires; et la présence moins forte des syndicats dans beaucoup de pays, qui a affaibli le pouvoir de négociation des travailleurs. Les articles publiés omettent en général les effets du développement des marchés financiers sur la part salariale, alors même que les faits montrent que les crises financières ainsi que la libéralisation des marchés financiers font baisser la part salariale⁷⁸.

Figure 3.2. La tendance au déclin des revenus du travail en tant que part du revenu national, 1979-2006



Note: La figure montre le ratio de la rémunération totale des salariés au PIB, corrigé des variations de l'incidence du travail indépendant.

Source: Institut international d'études sociales: *Rapport sur le travail dans le monde 2008*, op. cit., [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09241/09241\(2008\)190.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09241/09241(2008)190.pdf).

Réduire les écarts de revenu

124. Non seulement la part des salaires dans le revenu national de nombreux pays s'est déplacée mais encore l'écart entre le sommet de l'échelle des salaires et les tranches intermédiaires et inférieures s'est élargi. Cette aggravation des inégalités de salaire et de revenu a été constatée dans le monde entier indépendamment du niveau des revenus nationaux et malgré un recul global de la grande pauvreté. L'analyse récente d'une étude statistique englobant 92 pays, réalisée au cours de la période 1960-2000, confirme les effets préjudiciables de l'inégalité des revenus sur la croissance économique⁷⁹ qui s'ajoutent aux problèmes sociétaux.

125. Joseph Biden, Vice-Président des Etats-Unis, a récemment affirmé que la classe moyenne devait de nouveau occuper la place qui lui revient en soulignant que le gouvernement était conscient de la nécessité de remédier à l'affaiblissement du lien entre croissance de la productivité et salaires pour que la reprise soit viable sur le plan

⁷⁸ Institut international d'études sociales: *Rapport sur le travail dans le monde 2008: les inégalités de revenu à l'heure de la mondialisation financière* (BIT, Genève, 2008), chap. 2, figures 2.5 et 2.7.

⁷⁹ R.J. Barro: *Inequality and growth revisited*, ADB, Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 11 (Banque asiatique de développement, Manille, 2008).

politique⁸⁰. Les ministres du Travail et de l'Emploi du G20 ont formulé le même objectif dans les recommandations qu'ils ont faites aux dirigeants du G20 au mois d'avril. La consommation est une composante essentielle de la demande globale réelle. Etant donné que la propension marginale à consommer est plus forte pour le revenu du travail que pour le revenu du capital, les mesures qui visent à stimuler la demande intérieure devraient logiquement viser à augmenter l'emploi et les salaires ainsi qu'à améliorer la répartition du revenu.

126. Parmi les mécanismes que l'on peut utiliser pour ce faire, il y a les mesures destinées à stimuler une négociation collective mieux coordonnée pour ajuster les salaires réels, en particulier là où existent des institutions représentatives pour le dialogue social, ainsi que la politique du salaire minimum⁸¹. L'accroissement du capital humain entraîne un recul des inégalités de revenu⁸², qui est également favorisé dans une très large mesure par le développement des compétences et le renforcement de la politique et des établissements de formation professionnelle. Le dialogue social entre gouvernements et partenaires sociaux est particulièrement utile pour débattre des réformes du marché du travail, s'agissant en particulier de la protection sociale, pour concevoir de bonnes politiques de développement des compétences et faciliter la mise en œuvre des mesures décidées. De plus, d'importants effectifs de travailleurs atypiques et vulnérables auront eux aussi besoin de mesures conçues pour leur permettre d'accéder à des conditions d'emploi et à un niveau de sécurité de l'emploi plus satisfaisants.

127. L'augmentation des revenus et l'amélioration de la protection sociale sont des éléments essentiels pour soutenir la demande et l'investissement intérieurs plutôt que d'entretenir la culture de l'endettement dans laquelle s'inscrivaient les déséquilibres d'avant la crise. L'augmentation des salaires réels est un volet indispensable de toute politique de croissance tirée par les revenus.

Instaurer un socle de protection sociale

128. Les avantages de la protection sociale sont de plus en plus reconnus: bouclier contre l'indigence et la pauvreté, elle permet à ceux qui en bénéficient de saisir les possibilités qui s'offrent sur le marché et contribue à stabiliser la demande globale.

129. Les pays qui ont établi ou élargi leurs régimes de protection sociale sont aujourd'hui mieux placés pour affronter les répercussions sociales de la crise. Cependant, la couverture universelle reste un objectif éloigné, même si sa réalisation par étapes successives est possible.

130. Au cours de la décennie passée, beaucoup de pays en développement n'ont pas ménagé leurs efforts pour étendre leurs services de santé de base et établir des programmes de transferts sociaux sur une large échelle, deux éléments fondamentaux du bouclier social. Ces programmes ont été renforcés pendant la crise, et beaucoup de gouvernements ont annoncé des plans de développement prévoyant des mesures pour généraliser leurs régimes de protection sociale dans les années à venir.

131. Je suis convaincu qu'à l'horizon 2020 le monde peut bénéficier du processus d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté le plus rapide et le plus large jamais

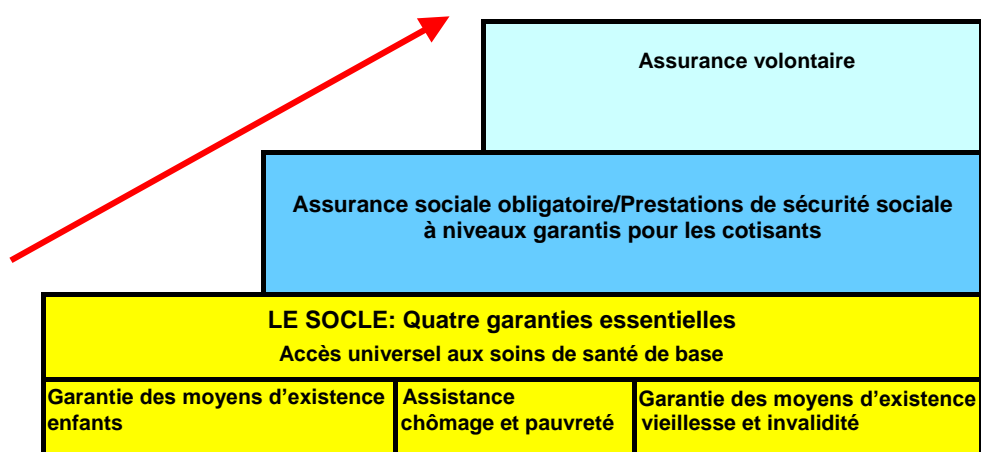
⁸⁰ J. Biden: «Allocution liminaire», prononcée au Hamilton Project Forum, Brookings Institute, Washington, DC, 20 avril 2010.

⁸¹ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2008/2009*, op. cit., et *Rapport mondial sur les salaires, actualisation 2009*, op. cit.

⁸² Institut international d'études sociales: *Rapport sur le travail dans le monde 2008*, op. cit., chap. 3.

expérimenté. Un mouvement d'expansion accélérée et massive de la protection sociale est en cours pour assurer une couverture minimale à une plus grande partie de la population. Innovation et expérimentation sont les signes distinctifs de cette nouvelle approche holistique de la politique sociale, qui associe protection sociale et emploi décent comme moyen essentiel de sortir de la pauvreté. En ce sens, il faut voir dans ce socle la première étape vers une protection améliorée et la création des conditions requises pour assurer l'insertion des pauvres et des défavorisés sur le marché du travail et favoriser l'application des normes du travail (figure 3.3).

Figure 3.3. Les échelons de la sécurité sociale



Source: BIT: *Extending social security to all: A guide through challenges and options*, Département de la sécurité sociale (Genève, 2010).

132. En 2004, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation concluait dans son rapport: «un niveau minimal de protection sociale doit être accepté sans discussion en tant qu'élément du socle socio-économique de l'économie mondiale ... Un engagement au niveau mondial de s'attaquer aux problèmes d'insécurité est capital pour légitimer la mondialisation ⁸³.» Depuis, la crise a fait comprendre la nécessité d'établir une protection sociale de base au niveau mondial, comme il ressort des déclarations du système des Nations Unies et du G20 ⁸⁴.

133. Les estimations du BIT montrent qu'instaurer une protection sociale de base financée par l'impôt est un objectif réalisable à moyen terme dans la plupart des pays. Dans un premier temps, certains des pays les moins avancés auront besoin d'une aide financière de la communauté internationale ⁸⁵.

134. Les calculs du BIT montrent qu'un minimum de prestations sociales, y compris des transferts en espèces en faveur des enfants pauvres, des personnes âgées et des travailleurs de 49 des pays les moins avancés, coûteraient environ 46 milliards de dollars ⁸⁶ par an. Si elles étaient redistribuées aux familles pauvres, ces ressources

⁸³ Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous* (Genève, BIT, 2004).

⁸⁴ Assemblée générale des Nations Unies: *Rôle de l'Organisation des Nations Unies s'agissant de promouvoir le développement dans le contexte de la mondialisation et de l'interdépendance*, résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/53/169 (New York, 1999).

⁸⁵ BIT: *Extending social security to all, op. cit.*

⁸⁶ Ce calcul englobe les prestations suivantes: vieillesse et invalidité plus transferts monétaires pour les enfants et les personnes dont le revenu de travail est insuffisant. Ces transferts sont destinés à amener tous les pauvres au

suffiraient à sortir 442 millions de personnes de la grande misère la première année, ce qui serait un grand pas vers la réalisation de l'OMD 1. Le coût équivaldrait à 8,7 pour cent du PIB de tous les pays les moins avancés mais moins de 0,1 pour cent seulement du produit mondial et à 38 pour cent du volume total de l'aide publique au développement (APD) pour 2009.

135. Certes, pour maintenir l'impact, le retrait de l'aide internationale devra se faire de façon régulière et progressive, une fois que la marge budgétaire des pays bénéficiaires aura augmenté. D'après l'expérience récente de certains pays en développement, le flux des ressources monétaires directement allouées aux ménages aurait un effet non négligeable sur la consommation et l'investissement intérieurs, stimulerait la demande globale et la création d'emplois et contribuerait ainsi à élargir l'assiette fiscale et la marge de manœuvre budgétaire.

136. L'aide financière internationale ne doit pas exonérer les pays les moins avancés de leurs propres responsabilités sociales. Elle doit plutôt les inciter, sur la base d'un partage des coûts, à progressivement mobiliser les ressources nationales nécessaires pour appliquer les mesures de protection sociale.

Renforcer la coopération internationale en faveur d'une croissance équilibrée

137. Sous l'effet de la mondialisation qui a marqué les deux dernières décennies, les économies nationales se retrouvent étroitement liées entre elles. Les crises financières et économiques mondiales ont montré avec quelle rapidité elles pouvaient se propager d'un pays, d'une région ou d'un secteur à l'autre. La coordination internationale a été doublement efficace, puisqu'elle a non seulement retardé la transmission de la contagion, mais également intensifié les effets positifs des interventions des pouvoirs publics, et doit être renforcée dans l'avenir.

138. Nous ne pouvons compter uniquement sur les politiques commerciales et monétaires pour rectifier les déséquilibres et prendre un nouveau départ. Nous devons faire en sorte que nos politiques en faveur de marchés du travail équitables et sans exclus soient aussi compatibles avec d'autres politiques macroéconomiques. A cette fin, il faut aborder la question sous l'angle du développement, en associant tous les pays, et tous leurs habitants, à ce processus. Par la coordination internationale, nous pouvons obtenir une croissance de meilleure qualité. Inversement, sans une action coordonnée, nous risquons de nous écarter d'un scénario de croissance fondé sur le développement durable à l'échelle mondiale et de créer des déséquilibres de nature à entraîner une nouvelle récession peut-être plus grave encore. Le double objectif de la coordination est donc de contrôler l'instabilité tout en favorisant une participation plus équitable à la mondialisation.

139. Le rééquilibrage économique est plus déterminant que jamais, et une meilleure corrélation entre la finance, les échanges commerciaux, l'emploi et la protection sociale s'impose. Bon nombre de pays se sont servis des exportations comme d'une voie rapide vers la croissance. L'accroissement du volume des échanges entraîne des ajustements tant dans les pays importateurs que dans les pays exportateurs, et ce processus n'est pas sans conséquences pour le marché du travail. Or la croissance tirée par les exportations ne saurait être une stratégie mondiale. Elle a nécessairement pour contrepartie une

seuil de pauvreté international de 1,25 dollar par jour, exprimé en parité de pouvoir d'achat. Le coût administratif est calculé à 20 pour cent du montant des prestations.

stratégie de croissance tirée par les importations. Tous les pays ne peuvent donc pas appliquer une stratégie tournée vers les exportations. Alors qu'au niveau international les débats se concentrent sur les solutions envisageables pour confirmer une reprise encore fragile, les efforts déployés par les pays déficitaires pour réduire le déséquilibre de leur balance des opérations courantes, moyennant la contraction de la demande intérieure tant publique que privée, pourraient déclencher une poussée déflationniste au niveau mondial s'ils ne s'accompagnent pas de mesures prises par les pays excédentaires pour maintenir la demande. Face à ce risque, la parade consisterait à s'engager de façon coordonnée à soutenir la demande effective, y compris celle de nombreux pays en développement en leur facilitant l'accès aux capitaux à long terme, et à permettre ainsi un rééquilibrage plus progressif. Comme l'ont déclaré les ministres du Travail et de l'Emploi des pays du G20: «Nous souscrivons à la coordination des efforts visant à donner la priorité à la croissance de l'emploi, car une progression forte et simultanée des emplois et des revenus dans de nombreux pays viendra conforter la demande globale, créant ainsi toujours plus d'emplois ⁸⁷.»

140. L'aide internationale est également indispensable pour permettre aux pays qui sont en butte à des contraintes budgétaires de financer leur riposte à la crise et leurs politiques de relance. Elle doit faire partie d'une action renforcée en vue d'accroître quantitativement et qualitativement le financement du développement. L'aide internationale doit prendre des formes beaucoup plus dynamiques et novatrices dans ce nouveau cadre pour faire en sorte que les pays puissent s'adapter grâce à la croissance et à l'emploi, et que la reprise bénéficie à tous à l'échelle mondiale. La coopération internationale est essentielle pour financer des programmes de protection sociale de base et de promotion de l'emploi, notamment dans les secteurs du développement rural et de l'infrastructure. Un pays qui ne peut pas compter sur une assiette fiscale raisonnable ne disposera pas de recettes suffisantes pour financer les dépenses sociales. Par conséquent, les pays à faible revenu souhaitant instaurer un socle de protection sociale auront besoin de l'assistance internationale pendant un certain temps.

141. La coopération internationale a un rôle important à jouer pour éviter la concurrence fiscale, qui risque de réduire les recettes dont les pays ont besoin pour garantir la fourniture de services collectifs indispensables. L'expérience a montré que, en temps de crise, les réductions d'impôts ont plus de chance d'avoir une incidence sur la demande globale, par le biais de l'augmentation de la consommation, si elles ciblent les ménages défavorisés. En effet, en période d'incertitude, il est probable que les allègements fiscaux accordés aux catégories à moyen et haut revenu se traduisent par un accroissement de l'épargne, ce qui, tout en étant positif, n'est pas le résultat recherché, à savoir l'augmentation de la demande.

142. En tant qu'Organisation du système des Nations Unies, notre but est aussi d'accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), à l'heure où la crise a réduit à néant une grande partie des efforts déployés dans ce domaine. Les OMD sont notamment des objectifs de développement sur lesquels les organismes concernés ont axé leur action. Toutefois, un cadre international plus large s'impose pour les atteindre. A cet égard, il est essentiel de savoir de quelle façon la création d'emplois décents et d'entreprises durables est déterminante pour pouvoir redresser la barre et faire rapidement reculer la pauvreté. L'OIT a beaucoup à apporter à la mise en place de ce cadre international pour le développement, ne serait-ce que par son mandat, son expertise, et sa structure tripartite qui englobe les acteurs de l'économie

⁸⁷ G20: Recommandations des ministres du Travail et de l'Emploi des pays du G20 aux chefs d'Etat et de gouvernement du G20, Washington, DC, 21 avril 2010.

réelle. Nous attendons avec intérêt de participer au Sommet sur les OMD en septembre prochain au siège de l'ONU à New York. Nous comptons aussi contribuer activement à la Quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés qui se tiendra en Turquie l'année prochaine. Il s'agit de tribunes importantes qui peuvent orienter l'action menée par des organisations ou groupes régionaux comme le G20.

4. Renforcer la capacité de l'OIT de relever de nouveaux défis

143. Comme je l'ai souligné dans mon rapport, les gouvernements ont pris des mesures historiques pour réagir résolument et sans retard à la situation, permettant ainsi d'enrayer l'aggravation de la crise mondiale de l'emploi. Nous avons beaucoup appris en analysant les mesures qui ont été adoptées pour juguler la crise, et nous avons acquis de nouvelles compétences spécialisées qu'il nous faut maintenant mettre en commun. Toutefois, comme toujours, chaque nouvelle étape s'accompagne de nouveaux défis. Certains des principaux enjeux qui nous attendent sont mis en évidence dans le présent rapport. Notre Déclaration de 2008 nous éclaire sur la façon dont notre Organisation devrait s'adapter afin de mieux aider ses Membres dans les efforts qu'ils déploient pour relever ces nouveaux défis, en préconisant que «... l'Organisation devrait revoir et adapter ses pratiques institutionnelles afin d'améliorer sa gouvernance et de renforcer ses capacités, de manière à tirer le meilleur parti de ses ressources humaines et financières et de l'avantage unique que représentent sa structure tripartite et son système normatif ...»⁸⁸. Comme je l'expose plus loin, le Bureau mène un certain nombre d'activités pour renforcer sa capacité de faire face à ces nouveaux enjeux. Nous réagissons aux demandes qui sont faites à notre Bureau. Voici quelques-uns de ces éléments inédits sur lesquels je tiens à m'arrêter.

144. La Déclaration de 2008 nous a enjoint à relever les défis de la mondialisation. Aujourd'hui, la mondialisation nous vaut la plus grave crise que nous ayons jamais connue dans notre histoire. On trouvera ci-après mon avis sur la question et j'aimerais connaître le vôtre en retour.

145. **Constituer une base de données plus robuste sur les indicateurs de l'emploi aux niveaux national et international.** Dans l'ensemble, les pays et les régions ne disposent pas d'un nombre suffisant d'indicateurs globaux sur la main-d'œuvre. Contrairement aux indicateurs économiques complets qui ne font pas défaut en général, les ensembles de données actualisées concernant des indicateurs sur l'emploi et la main-d'œuvre sont rares, exception faite de quelques pays. A cet égard, nous entreprenons actuellement d'aider les pays à améliorer leur collecte et leur compilation de données, à publier leurs indicateurs de l'emploi plus fréquemment et à élargir l'éventail des indicateurs disponibles au-delà des questions de l'emploi et du chômage. Par exemple, dans des domaines où nous avons pu disposer de données améliorées, nous avons mis au point des indicateurs concernant la sous-utilisation de la main-d'œuvre, la qualité de l'emploi et les salaires.

146. **Améliorer la gestion des connaissances et analyser les politiques en temps réel.** Je renforce la capacité institutionnelle du Bureau de gérer et diffuser les connaissances plus efficacement. Aux fins de cette nouvelle capacité, nous nous doterons d'un système opérationnel qui permettra au Bureau de suivre l'évolution des politiques en temps réel, dans le cadre de l'Agenda du travail décent. Nous pouvons améliorer la diffusion de ces connaissances par des publications, notamment de brèves notes d'information. A l'occasion d'une série de réunions de plusieurs groupes d'envergure régionale ou internationale, nous avons d'ores et déjà fait preuve cette année de notre capacité en

⁸⁸ BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97^e session, le 10 juin 2008, section II(A) (Genève, 2008). Disponible à l'adresse http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf (consulté le 11 mai 2010).

matière de gestion des connaissances, en élaborant diverses études pour lesquelles il a été nécessaire de collecter des données, d'analyser les politiques et de mettre en évidence les enseignements collectivement tirés des ripostes des pays face à la crise. Renforcer plus avant cette capacité exige que nous changions sensiblement notre façon de travailler, de suivre l'évolution des politiques relevant de notre mandat et enfin d'approfondir notre expertise par pays.

147. Etablir un lien entre politiques de l'emploi et politiques macroéconomiques. J'accrois la capacité du Bureau d'examiner les résultats des politiques macroéconomiques en termes d'emploi. Cette capacité analytique renforcée nous permettra de mieux aider les ministères du travail et de l'emploi à participer à des débats macroéconomiques en général. Nous pourrions par exemple examiner les incidences des réformes de la politique fiscale sur l'emploi, ou encore la façon dont l'offre monétaire et les flux de crédit se répercutent sur les microentreprises et les PME et sur leur potentiel de création d'emplois. Nous prêterons également assistance à nos Membres, par notre capacité de recherche, en effectuant des analyses cycliques et des études par pays de nature à fournir un cadre d'ensemble à nos travaux afin de traiter les quatre objectifs stratégiques en tant qu'éléments indissociables, interdépendants et qui se renforcent mutuellement, conformément à la Déclaration de 2008, «... [L]a 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»⁸⁹.

148. Fournir un appui technique au niveau national. Le Bureau renforce sa capacité de fournir un appui technique et d'assurer le suivi des politiques au niveau national. J'ai récemment annoncé une nouvelle structure extérieure à deux niveaux, la création d'un certain nombre d'Equipes d'appui technique au travail décent qui élargiront leur assise dans chaque région ainsi que le recours à des coordonnateurs nationaux dans les pays dépourvus de bureau mais où nos activités justifient une plus grande présence. La nouvelle structure extérieure est destinée à renforcer la capacité de l'OIT de servir ses Membres aux niveaux mondial, régional et national. Il s'agit d'une autre façon dont le Bureau apporte son concours aux Membres, conformément à la Déclaration de 2008 aux termes de laquelle l'Organisation doit fournir «... à la demande des gouvernements et des organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs, toute l'assistance appropriée dans les limites de son mandat, pour appuyer les efforts déployés par ses Membres en vue de progresser vers les objectifs stratégiques dans le cadre d'une stratégie nationale ou régionale cohérente et intégrée ...»⁹⁰. La nouvelle structure extérieure est également conçue pour s'adapter à l'évolution rapide des questions de développement et du cadre opérationnel au sein du système des Nations Unies au niveau national. Ces nouvelles modalités permettent de déployer en toute souplesse des experts techniques dans les régions. Outre ces modifications structurelles, on notera les modifications tout aussi importantes qui ont été apportées en conséquence aux méthodes de travail, en particulier le renforcement du travail d'équipe à l'échelle du Bureau⁹¹.

149. Partager les connaissances et nouer des dialogues sur les politiques. La crise a renforcé la collaboration du Bureau avec d'autres instances internationales, avec les banques régionales de développement, les institutions financières internationales et les commissions économiques régionales. Elle a également eu pour effet de mettre en valeur

⁸⁹ *Ibid.*, section II(C).

⁹⁰ *Ibid.*, section II(C), du suivi de la Déclaration.

⁹¹ BIT: *Amélioration des services fournis par le BIT aux mandants*, Avis du Directeur général, système de gestion des documents de gouvernance interne (IGDS) du BIT, n° 150, 13 avril (Genève, 2010).

nos bonnes relations de travail avec le système des Nations Unies au sens large. Cela représente un progrès important sur le plan institutionnel pour l'OIT. Dans une perspective d'avenir, nous devons travailler plus étroitement avec la Banque mondiale, les banques régionales de développement et le système des Nations Unies. L'OIT doit assumer un rôle de premier plan dans l'instauration d'un nouveau multilatéralisme, ainsi que le veut l'esprit de notre Déclaration de 2008, et promouvoir le travail décent qui est une priorité dans la quasi-totalité des pays et qui est indissociable d'un vaste ensemble d'objectifs socio-économiques et environnementaux. Nous collaborons d'ores et déjà étroitement avec le PNUD et d'autres organismes des Nations Unies, tant au siège que par l'intermédiaire de nos bureaux extérieurs. Nous contribuons aux Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) conjointement avec les gouvernements et partenaires sociaux. Par ailleurs, à la demande du G20, nous procédons actuellement avec le FMI à une évaluation réciproque des politiques à long terme. Il faut continuer à nouer et renforcer ces relations de travail importantes, en particulier au niveau régional.

150. Dans le droit fil de la Déclaration de 2008, qui a marqué le début d'un processus d'auto-analyse, la Conférence examinera, à la présente session, un rapport sur les politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable. Cette discussion sur cette question récurrente vous offre l'occasion de faire part de vos vues sur les leçons que nous avons tirées de la crise, sur la façon dont le Bureau a réagi, et sur les nouvelles orientations à suivre afin de renforcer la capacité de l'OIT de faire face aux nouveaux défis qui se font jour.