

Le Pacte mondial pour l'emploi: Perspectives

Synthèse des discours prononcés par Juan Somavia,
Directeur général du Bureau international du Travail,
à la 307^e session du Conseil d'administration

Siège du BIT, Genève,
24 mars 2010

L'heure est venue pour le Conseil d'administration de réfléchir sur ce que nous avons réalisé depuis l'adoption du Pacte mondial pour l'emploi. Et, chose plus importante, c'est une occasion d'anticiper les immenses défis que ne cesse de poser la crise mondiale de l'emploi et d'envisager une riposte efficace en adoptant une perspective à long terme, dans un cadre axé sur l'emploi pour une croissance équilibrée.

Le soutien dont bénéficie le Pacte mondial pour l'emploi indique qu'il s'agissait d'une bonne réaction face à la crise mondiale de l'emploi, mais nous devons évidemment nous garder de toute complaisance. **Il ne peut y avoir de reprise sans reprise de l'emploi.** La crise mondiale de l'emploi se poursuit dans de nombreux pays même si l'on peut entrevoir les signes d'une reprise très inégale de la production. La précarité et l'incertitude sont toujours très présentes et ont augmenté pour biens des gens. Nous ne pouvons pas sortir de l'action engagée pour générer plus d'emplois et protéger les individus.

Rétrospectivement, je dirais que l'action requise en 2009 en a fait une année gouvernementale. La question était de savoir si les gouvernements pouvaient sauver la situation ou non. Ils ont pu sauver les banques qui présentaient des risques systémiques et arrêter la récession avant qu'elle ne s'aggrave. Les deux années qui viennent seront différentes – la question qui se pose est: «L'économie réelle va-t-elle se redresser?», et il y aura une limite à l'action gouvernementale. Ainsi, en 2010-11, il s'agira davantage de favoriser une convergence productive des politiques publiques et privées, des partenariats et des décisions. Les modèles de reprise seront variés. Les domaines de compétence de l'OIT seront essentiels, étant donné qu'ils sont ancrés dans l'économie réelle. Le dialogue social, qui est notre outil et notre mode d'action, sera nécessaire. Les gouvernements, les travailleurs et les employeurs devront réfléchir à ces questions et agir ensemble.

S'il est vrai que nous faisons toujours face à une crise mondiale de l'emploi, il ne faut pas en conclure que les mesures, dont fait partie l'approche du Pacte, n'ont pas fonctionné. Le BIT estime que le chômage aurait pu être plus élevé d'environ 30 pour cent sans les effets des mesures de relance et des stabilisateurs automatiques. Ainsi, les conséquences négatives de la vague semblent s'estomper, peut-être même disparaître, bien qu'il existe clairement de sérieux risques que, dans de nombreux pays, la reprise soit bien plus faible que les prévisions les plus optimistes ne le laissent présager.

Nous devons avoir l'ambition de montrer que **des politiques de qualité mises en œuvre d'une manière intégrée au niveau national et coordonnées à l'échelle internationale peuvent accélérer une reprise riche en emplois.** Les gouvernements ont été très actifs au cours de l'année dernière en adoptant des politiques conformes à celles décrites dans le Pacte. Nous constatons certaines caractéristiques communes dans l'ensemble des pays, mais nous

remarquons également une grande spécificité nationale et régionale. L'OIT est votre véhicule pour partager cette expérience. Nous avons déjà produit une série de rapports et d'études, et d'autres sont en préparation, dont l'objectif est d'apporter un appui au niveau du dialogue sur les mesures à prendre dans votre pays et des réalités dans vos régions.

Si je devais esquisser un résumé des questions qui se posent à moyen et à long terme et qui sont des indicateurs pour l'avenir sur la base de notre expérience, je dirais: **Nous avons absolument besoin d'un cadre axé sur l'emploi pour parvenir à une croissance équilibrée et stable.**

Cet impératif doit être intégré dans la riposte à la crise et à plus long terme – nous n'y arriverons pas avec une vision et des mesures discrétionnaires à court terme pour parer à l'urgence. Cela exige la mise en place d'un cadre directif d'ensemble propice à la création de possibilités de travail décent et d'entreprises durables et à l'élimination de la pauvreté.

Le chômage massif et le sous-emploi font partie des scénarios de croissance déséquilibrés du passé et ont des conséquences sociales à long terme graves et durables. Je pense qu'il faut les prévenir en y consacrant un intérêt politique, des initiatives extraordinaires et une créativité stratégique analogues à ceux qui ont servi à sauver des institutions financières et à empêcher la récession de s'aggraver. **Nous devons maintenant user de la détermination politique qui a permis de sauver les banques et l'économie pour soutenir les entreprises durables et préserver et créer des emplois.**

Il est essentiel de permettre le retour à l'emploi de ceux qui ont perdu leur travail et de faire en sorte que les 45 millions de jeunes femmes et de jeunes hommes qui partent à la recherche d'un emploi chaque année prennent un bon départ dans la vie active. **Faute de quoi, des réactions sociales et politiques brutales vont se profiler à l'horizon de nombreux pays** – et des signes de ce phénomène sont déjà perceptibles.

L'Agenda axé sur l'emploi

Le programme d'action et de concertation concernant un cadre axé sur l'emploi pour une croissance durable et équilibrée définit de nombreux objectifs convergents dans différents domaines politiques, parmi lesquels figurent:

- **Faire de la création d'emplois un objectif macroéconomique prioritaire** au même titre que la baisse de l'inflation et l'assainissement durable des finances publiques. Rappelons-nous que les chartes du Système de la Réserve fédérale des Etats-Unis, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) se réfèrent toutes au plein emploi. Etant donné les énormes problèmes budgétaires auxquels font face nombre de pays, il nous faut formuler une stratégie de l'emploi qui soit également une stratégie budgétaire saine. Nous aurons besoin d'établir un lien beaucoup plus étroit entre l'évolution du marché du travail et certains aspects de la politique macroéconomique que nous ne l'avons fait dans un passé récent.
- **Accroître l'intensité de la croissance en emplois.** Il convient pour cela de mettre au point des stratégies nationales en faveur de l'investissement productif et du travail décent et de miser sur une expansion considérable de l'emploi sur un plan global, grâce à un équilibre satisfaisant entre les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et les secteurs très innovants et productifs. Cela exigera des méthodologies plus fines permettant d'évaluer le volet emploi de différentes options d'investissement et modèles de croissance.
- **Promouvoir un modèle de croissance fondé sur les revenus.** La demande globale doit être solidement ancrée non pas dans l'augmentation de la dette mais dans les revenus salariaux et dans un large accès à l'emploi et à la protection sociale, en accroissant ainsi

progressivement le pouvoir d'achat réel des ménages à revenus intermédiaire et faible. Pour y arriver, le lien entre gains de productivité et salaires doit être renforcé.

- **Promouvoir des programmes d'action intégrés** couvrant divers domaines politiques peut avoir un effet ajouté – le tout devient plus que la somme des parties. L'intégration crée la synergie – la désagrégation produit moins d'effet. Passer de l'élaboration de politiques sectorielles et parallèles à une approche plus convergente et globale est un défi majeur auquel nous devons faire face.

Emploi décent et renforcement de la productivité

- **Augmenter la productivité du travail** par un climat propice à l'innovation, à l'entrepreneuriat et au développement des entreprises qui combine des réglementations saines, une meilleure infrastructure, des services aux entreprises et des compétences adaptées en matière d'emploi.
- **Contenir et inverser la pression à la baisse sur les salaires** de façon que la consommation des ménages soit en mesure de reprendre et de soutenir une reprise induite par les revenus et un développement durable à long terme. Des politiques visant à contrer les tendances à la baisse de la part salariale du revenu national et la réduction des gains revenant aux travailleurs due à un accroissement de la productivité sont nécessaires pour rééquilibrer la croissance et accroître progressivement la demande. Des institutions du travail renforcées, telles que la révision des salaires minimum et un système d'inspection du travail efficace ainsi qu'un recours plus généralisé au dialogue social et à la négociation collective peuvent jouer un rôle décisif. Le respect des principes et droits fondamentaux au travail fait partie intégrante de ce processus.
- **Soutenir l'augmentation des investissements et la création d'emplois par les entreprises durables**, en particulier en allégeant la compression persistante du crédit qui frappe l'économie réelle et les petites entreprises ainsi qu'en améliorant les environnements porteurs à plus long terme. Une attention particulière doit être accordée à l'appui et à la promotion de l'entrepreneuriat et de l'investissement productif dans les micro, petites et moyennes entreprises. **Soutenir la «petite» économie pour générer des emplois de qualité, où la part la plus importante de l'emploi est créée, est essentiel pour établir un lien entre l'urgence et la reprise à long terme et assurer une reprise riche en emplois.**

Un socle de protection sociale

- **Construire un socle de protection sociale pour les plus vulnérables** comprenant des transferts et des services sociaux essentiels en tant que base pour le programme axé sur l'emploi. A l'heure où nombreux sont ceux qui tirent les leçons de leurs ripostes à la crise, la protection sociale présente un triple intérêt. Elle protège les individus en les empêchant de se retrouver pris au piège de la pauvreté débilante, elle leur donne les moyens de saisir les occasions qui s'offrent sur le marché et elle contribue à la demande globale. La crise a montré très clairement les effets de la protection sociale sur la demande et, pour la première fois, la protection sociale a été considérée par de nombreux analystes financiers non pas comme une dépense publique mais comme un investissement. L'élargissement progressif d'un socle de protection sociale viable du point de vue budgétaire pour protéger les plus vulnérables dans tous les pays du monde doit se poursuivre. Les pays les moins avancés qui souhaitent investir dans un socle de protection sociale de base devraient bénéficier d'une aide dans le cadre de la coopération internationale pour le développement.
- **Promouvoir une approche du «travail comme moyen de s'affranchir de la pauvreté».** Une approche stratégique intégrée et fondée sur la protection sociale et l'emploi décent est un moyen essentiel de sortir de la pauvreté, en particulier dans les économies informelles de

la plupart des pays en développement. L'examen des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2010 devrait être centré sur cette question.

L'économie verte

- **Préparer la transition vers une énergie propre.** La transition mondiale vers une énergie propre affectera un grand nombre d'entreprises, d'emplois et de lieux de travail. De nouvelles compétences seront nécessaires. De nouveaux emplois verts apparaîtront. Un système d'incitations approprié faciliterait grandement cette transition. Des partenariats public-privé se prêtent particulièrement bien à cette tâche.

Comme on le sait, l'OIT collabore avec les réseaux mondiaux de syndicats et d'employeurs et avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) dans le domaine des politiques visant à écologiser l'économie. Notre rôle consiste à faciliter le dialogue entre les organisations d'employeurs et de travailleurs et les gouvernements, ce qui est essentiel pour faire face aux changements préconisés en matière de technologie, de production, de consommation et d'emploi et pour assurer un processus de transition équitable et sans heurt vers une écologisation de l'économie.

Stratégies de désengagement

- **Équilibrer les stratégies de désengagement des mesures de relance.** Tous les pays doivent élaborer leurs stratégies de désengagement en fonction de l'accroissement progressif de la demande privée et des investissements productifs afin de faire face aux risques d'un taux d'endettement excessif par rapport au PIB et aux pressions exercées par les marchés financiers en faveur d'un abandon prématuré des plans de relance. Une stratégie de désengagement qui se traduit par une croissance faible en emplois et par une contraction de la protection sociale risque de provoquer un retour de la récession.

Dans la préparation du séquençage de l'abandon à terme de ces mesures, la priorité doit être de maintenir aussi longtemps que nécessaire les mesures portant sur les investissements productifs, les entreprises durables, l'emploi et la protection sociale. Les licenciements doivent être le dernier recours. Le dialogue social peut être, et a démontré qu'il était, un outil utile dans ce domaine. Nous ne devons pas oublier que, pour les familles et les communautés actives, la stratégie de désengagement prioritaire est la sortie du chômage.

Les événements intervenus récemment sur les marchés de capitaux internationaux donnent à penser que même les pays avancés sont confrontés à des difficultés croissantes lorsqu'il s'agit de mobiliser les fonds nécessaires en vue de nouvelles initiatives. Cela rend les mesures de relance budgétaire supplémentaires plus coûteuses et menace de contraindre les pays à revoir à la baisse leurs mesures de manière préventive.

Coopération internationale

- **Intensifier la coopération internationale pour une croissance équilibrée.** Le rééquilibrage économique est plus déterminant que jamais, et un renforcement du lien entre commerce, emploi et protection sociale s'impose. De nombreux pays se tournent vers les exportations afin d'accélérer la croissance. L'accroissement du volume des échanges suppose des ajustements tant dans les pays importateurs que dans les pays exportateurs, ce qui 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 stratégie de croissance tirée par les importations. Il serait tout simplement absurde que tous les pays poursuivent la même stratégie fondée sur l'exportation.

- **Mettre les marchés financiers au service de l'économie réelle.** Le secteur financier doit répondre aux besoins en investissements, en innovation, en commerce et en consommation dans l'économie structurée. Une coordination internationale est essentielle pour concevoir de nouvelles politiques et réglementations financières propres à encourager l'orientation et l'allocation des ressources vers l'investissement productif à plus long terme par des entreprises durables qui contribuent ainsi à l'accroissement de la production et de l'emploi. Ces politiques et réglementations devraient décourager la formation de bulles d'actifs défavorables résultant de spéculations à court terme et autres distorsion du secteur financier.

Il importe également d'intensifier la coopération internationale pour **éviter la concurrence fiscale**, qui risque de réduire les recettes dont les pays ont besoin pour garantir la fourniture de services publics indispensables. L'expérience a montré qu'en temps de crise les réductions d'impôts ont plus de chances d'avoir une incidence sur la demande globale par le biais d'une augmentation de la consommation, si elles ciblent les ménages défavorisés. En période d'incertitude, il est probable que les allègements fiscaux accordés aux catégories à revenu moyen ou élevé 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.

- **Renforcer l'aide internationale aux pays en butte à des contraintes budgétaires pour qu'ils puissent faire face à la crise et aux mesures visant à promouvoir la reprise.** Cette aide 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 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 et dans d'autres domaines.

Conclusion

Chers amis,

Je pense sincèrement que l'action entreprise par le G20 a permis d'éviter ce qui aurait pu devenir une dépression mondiale. Sur la base de ce qui a été réalisé, il nous reste un long chemin à parcourir pour améliorer nos mécanismes de coordination des politiques. Les débats qui se sont tenus récemment dans le cadre du Conseil d'administration ont montré qu'un assez grand nombre de pays ne sont pas en mesure de participer aux mesures coordonnées de relance et que nos mécanismes de soutien internationaux ne leur fournissent pas le volume de moyens financiers anticycliques dont ils ont besoin, à des conditions abordables pour eux. Cela freine l'action plus vigoureuse qui devrait être engagée selon les modalités énoncées dans le Pacte mondial pour l'emploi.

La pratique a montré que le Pacte mondial pour l'emploi est valable pour tous les pays – développés, émergents et les moins avancés –, pourtant, il tient compte de différentes réalités. Basé sur la connaissance des politiques de nos Membres, le Pacte a bien saisi les ripostes qui, en juin de l'année dernière, étaient déjà mises en œuvre. Mais c'était également un appel à en faire davantage, à travailler ensemble et à recourir à «l'approche intégrée» que nous avons mise au point dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008. Il a exigé une interaction très étroite entre le Bureau et les mandants et au sein du Bureau. Le flux de connaissances va certainement dans les deux sens.

J'ai tendance à parler de «l'approche préconisée dans le Pacte» parce que, bien entendu, aucun pays ne se contente de le télécharger, de cocher les cases et de l'appliquer. L'approche de chaque pays est adaptée à sa situation et à ses possibilités. Vous l'avez adapté à vos propres réalités. Cela dit, la plupart des mesures entrent dans le cadre du Pacte. Il s'agit à mon sens

d'un atout considérable au moment où nous passons à la phase suivante. Nous pouvons faciliter la coordination sans exiger la conformité.

Ce que nous faisons à la présente session du Conseil d'administration est primordial du point de vue de notre responsabilité en tant qu'institution – rassembler l'information, **connaître les politiques qui sont appliquées et avoir la capacité de comprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans des situations nationales et des contextes différents**. Nous pouvons analyser ces informations et favoriser les échanges d'expérience. **Je vous invite à mettre à notre disposition votre expérience dans tous les domaines du Pacte mondial pour l'emploi**. Nous pourrions ainsi élargir notre base de connaissances et ouvrir l'accès à l'information que vous recherchez tous. Nous nous employons actuellement à développer nos études par pays exposant les politiques qui sont mises en place, et vous pourrez nous aider à les mettre à jour.

Nous avons élaboré le Pacte mondial pour l'emploi mais, pour mettre en œuvre l'approche préconisée dans le Pacte, les partenariats sont indispensables. Nous nous inspirons de notre expérience collective des gouvernements, des organisations d'employeurs et de travailleurs pour définir des politiques. Toutefois, le BIT n'est pas une banque. Nous avons besoin de ceux qui disposent des principales ressources – la Banque mondiale, les banques de développement régionales, le PNUD – pour répondre à la demande qui nous est faite par les Nations Unies, le G20 et d'autres encore d'appuyer la mise en œuvre par les pays des politiques exposées dans le Pacte mondial pour l'emploi. J'espère que d'autres suivront l'exemple du Conseil d'administration du PNUD en appuyant le Pacte mondial pour l'emploi. Le PNUD dispose d'un réseau de bureaux dans environ 142 pays, et l'administratrice a accordé son appui personnel au Pacte. La porte permettant de travailler ensemble au niveau des pays avec le PNUD vous est ouverte, et vous devez saisir cette occasion. La coopération bilatérale pour le développement doit également être orientée vers l'appui aux gouvernements qui souhaitent appliquer l'approche du Pacte.

L'initiative lancée il y a quelques années par la Chancelière Merkel pour promouvoir une plus grande coordination entre le FMI, la Banque mondiale, l'OCDE, l'OIT et l'OMC constitue un autre domaine dans lequel on pourrait promouvoir une convergence des politiques et recueillir un appui en faveur de la mise en œuvre des politiques du Pacte mondial pour l'emploi.

Dans le cadre des Nations Unies, le BIT a été associé aux initiatives de riposte à la crise à l'échelle du système élaborées par les conseils d'administration des Nations Unies et, plus précisément, à celles relatives à l'emploi et à la protection sociale. Le cadre des Nations Unies est un terrain propice pour faire progresser l'approche du travail comme moyen de s'affranchir de la pauvreté.

Dans nos débats, beaucoup d'entre vous ont mis en évidence la dimension régionale et l'importance de la coopération régionale. C'est essentiel. Le monde s'organise de plus en plus sur une base régionale et il nous faut en tenir compte à mesure que nous progressons vers l'application des politiques du Pacte. Relever le défi consistant à donner forme à une reprise riche en emplois figure en tête des priorités du programme politique des présidents et des premiers ministres, tant dans leur pays que dans les conférences internationales. En outre, ils comptent sur leurs ministres de l'Emploi et du Travail pour faire part de l'approche qu'ils envisagent de suivre pour relever ce défi. Les ministres du Travail de pratiquement toutes les régions se sont rencontrés depuis que nous avons approuvé le Pacte mondial pour l'emploi – vous avez entre les mains un document qui donne les résultats de ces activités et, bien entendu, nous allons participer le mois prochain, à Washington, à la réunion des ministres du Travail du G20. Dans toutes les régions, nous travaillons avec les mandants sur la spécificité des priorités qui sont les leurs. Dans la plupart des régions et des groupements, nous avons collaboré étroitement avec les ministres du Travail désireux de faire avancer la mise en œuvre dans leurs domaines. Nous nous sommes attachés, avec les mandants tripartites, à mettre au point des

programmes par pays de promotion du travail décent et à les adapter aux besoins liés à la riposte à la crise.

J'ai participé à des événements marquants qui ont mis en évidence les priorités régionales et nous ont indiqué la voie à suivre. Ce sont des occasions idéales pour être en prise directe avec l'expérience spécifique des mandants pour obtenir une information en retour et pour identifier les nouveaux besoins. Ces événements, qui ont été enrichissants pour le Bureau et pour moi-même, ont été notamment: la Conférence interaméricaine des ministres du Travail des Amériques, tenue à Buenos Aires en octobre de l'année dernière; un forum organisé en collaboration avec l'Organisation arabe du travail, à Beyrouth, en octobre 2009; en Afrique, une réunion sur la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi, à Ouagadougou, en décembre 2009; et la réunion ministérielle du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE, qui s'est tenue à Paris en septembre 2009 – de concert avec l'OCDE, nous avons préparé une documentation de base en vue de la prochaine réunion des ministres du Travail du G20 à Washington. Enfin, je participerai à la réunion des ministres du Travail de l'ASEAN, au Viet Nam, en mai.

Chers amis,

Sur de nombreuses questions, les pays vont de l'avant conformément aux plans ébauchés mais il ne sera pas facile de continuer et de changer les mentalités. Nous devons approfondir la recherche basée sur les faits et procéder à des analyses techniques rigoureuses. Le dialogue entre des opinions divergentes sera essentiel. La capacité d'exercer une gouvernance économique multilatérale sera mise à l'épreuve. Toutefois, nous devons admettre que la possibilité nous est donnée de repenser les politiques qui ont été à l'origine de la crise. Mais certains semblent déjà revenir lentement aux pratiques antérieures à la crise. Il est à nouveau temps de rappeler les valeurs de notre Constitution selon lesquelles le travail n'est pas une marchandise et – sur la base de notre expérience de l'économie réelle en matière de promotion des entreprises durables et du travail décent – d'aller de l'avant et de relever le défi.