

**Une reprise durable et fondée
sur l'emploi: des stratégies, aux Etats-Unis
et dans le monde, pour les pouvoirs publics,
les entreprises, le monde du travail et les familles**

**Allocution prononcé par Juan Somavia
Directeur général du BIT
à l'Institut Brookings**

**Washington, D.C.
26 février 2010**

Je tiens tout d'abord à remercier l'Institut Brookings, Kemal Dervis, ainsi que tous les amis auprès desquels j'ai le plaisir de siéger aujourd'hui.

C'est un réel privilège que de pouvoir prendre la parole au sein de cette institution prestigieuse, constamment en prise avec les enjeux politiques et les préoccupations des populations, et de pouvoir le faire à un moment où, aux Etats-Unis et dans le monde entier, l'emploi est devenu la question prioritaire.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes: on a recensé, en 2009, 212 millions de chômeurs, soit 34 millions de plus qu'en 2007, ce qui représente un record historique. Il est probable que 100 millions d'hommes et de femmes ont basculé l'an dernier dans la pauvreté absolue.

La population active mondiale dépasse aujourd'hui les trois milliards de personnes et croît au rythme annuel de 1,5 pour cent: ce qui signifie qu'il faut 45 millions de nouveaux emplois par an, uniquement pour maintenir le niveau actuel, surtout dans les pays en développement.

Ce chiffre n'englobe pas tous les emplois nécessaires pour que les chômeurs puissent réintégrer la vie active. Dans des pays avancés, comme les Etats-Unis, le taux de chômage a pratiquement doublé l'an dernier. Le niveau du chômage est trois fois plus élevé chez les jeunes que chez les adultes.

La moitié des personnes qui travaillent dans le monde connaissent la précarité sous une forme ou sous une autre. Il y a les travailleurs pauvres, il y a les travailleurs découragés, il y a tous ceux qui travaillent à temps partiel sans l'avoir choisi, il y a, enfin, l'immense domaine de l'économie informelle.

Nous sommes de toute évidence confrontés à un défi d'une ampleur considérable. Si nous ne prenons pas énergiquement les choses en main – mais nous en sommes capables, j'en suis convaincu – la crise de l'emploi risque de se prolonger et entraîner de graves répercussions politiques et sociales.

Je vous propose d'aborder le problème dans une triple perspective. Je soulignerai d'abord l'importance du travail, et les risques que pourrait comporter une reprise qui ne s'accompagnerait pas d'un redressement vigoureux de l'emploi; j'insisterai ensuite sur la nécessité d'élaborer une véritable stratégie internationale, en tirant parti de ce que l'expérience nous a enseigné; je suggérerai enfin pour l'avenir quelques lignes d'action en vue de remédier à certains problèmes structurels sous-jacents.

Premier point donc, l'importance capitale du travail.

La Constitution de l'OIT déclare que «le travail n'est pas une marchandise». Pourtant, on ne compte plus tous ceux qui se sentent traités comme s'ils étaient une marchandise, que l'on utilise quand on en a besoin, et dont on se débarrasse ensuite. La crise a permis de mettre une nouvelle fois en évidence ce que tout le monde sait: partout dans le monde, les hommes et les femmes aspirent à avoir un bon travail, à occuper un emploi de qualité et à exercer un travail décent. Le travail décent est en effet le garant de la dignité de la personne, de la stabilité de la famille et des ménages, de la cohésion sociale, de la confiance dans les pouvoirs publics, et, d'une manière générale, de la crédibilité des institutions qui régissent nos sociétés.

Le travail est bien davantage qu'un coût de production. Il est bel et bien le principal enjeu politique, ainsi que la première préoccupation de l'homme de la rue. A l'évidence, les politiques n'en tiennent pas compte.

Des années avant que la crise financière ne survienne, nous avons déjà eu une crise de l'emploi. La croissance que nous connaissions ne s'accompagnait pas d'une création suffisante d'emplois de qualité. Dans la plupart des pays, y compris aux Etats-Unis, la crise a été l'aboutissement d'une longue période marquée par le creusement des inégalités de revenus et l'érosion de la classe moyenne, qui constitue pourtant le pilier de la stabilité politique.

Nous savons désormais que nous ne pouvons plus continuer comme avant, comme si rien ne s'était passé. Il ne s'agit pas seulement d'enrayer la progression alarmante des taux de chômage déclaré, mais de valoriser la dignité du travail, de mettre un terme au divorce entre les gains de productivité et les salaires réels, de renforcer, et non d'affaiblir, les institutions qui protègent le travailleur – les syndicats, les réglementations de sécurité, les salaires minima.

Pour autant que les prévisions soient justes, la situation de l'emploi dans le monde devrait cesser de s'aggraver dans le courant de l'année 2010. Les crises antérieures nous ont toutefois appris qu'il faut quatre à cinq ans pour revenir aux niveaux d'avant la crise. Politiquement parlant, et compte tenu des tensions sociales de plus en plus palpables, ce délai n'est pas tenable. Ce qu'il faut, c'est une véritable volonté, au plan mondial, de créer des emplois de qualité. Ce ne sont pas seulement les Etats-Unis, mais l'ensemble de la planète qui sont concernés. Et tel a bien été le message des participants au Sommet de Pittsburgh qui a eu lieu sous la houlette du Président Obama: «Placer les emplois de qualité au cœur de la reprise». Les dirigeants ont déclaré explicitement qu'ils ne cesseraient pas leurs efforts tant que l'économie mondiale n'aurait pas retrouvé sa pleine santé et que les travailleurs partout dans le monde n'auraient pas trouvé un emploi décent. Ils ont en outre souligné que, pour assurer une croissance mondiale qui bénéficie au plus grand nombre, il fallait mettre en œuvre des politiques conformes aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT. Ils ont également apporté un soutien massif au Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT.

Deuxième point: La mise au point d'une véritable stratégie internationale, qui tienne compte des enseignements du passé.

Lors de la session de juin dernier, la Conférence internationale du Travail, avec la participation des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs des Etats Membres de l'OIT, ont adopté à l'unanimité un Pacte mondial pour l'emploi.

Ce document reste le principal cadre d'action approuvé d'un commun accord par l'ensemble de la communauté internationale pour tenter d'amortir l'impact sur la société et sur l'emploi de la crise financière et économique mondiale. Son but est de réduire le décalage dans le temps entre la reprise économique et une reprise créatrice d'emplois décents. Il préconise une relance productive axée sur l'investissement, l'emploi, la protection sociale, les droits au travail et le dialogue social.

Les mesures adoptées par les pays pour faire face à la crise reprennent fréquemment les grandes orientations stratégiques du Pacte, et de nombreux pays ont commencé à mettre en oeuvre des pactes nationaux pour l'emploi.

Permettez-moi de mettre en lumière certains éléments, tirés des diverses expériences nationales.

- Les stabilisateurs automatiques et les plans de relance ont permis d'éviter une véritable dégradation de la situation. Selon les estimations du BIT, entre 12 et 14 millions d'emplois ont été créés ou sauvegardés en 2009 dans les pays du G20.
- L'extension des allocations de chômage et des transferts de revenus aux ménages pauvres et les dispositions prévoyant la mise en place d'une protection universelle de base constituent des traits récurrents. Le Brésil, la Chine et l'Inde notamment se sont fixé en matière de protection sociale des objectifs ambitieux, dans une perspective qui dépasse largement la crise actuelle.

Le système public de garantie de l'emploi adopté en Inde, qui assure aux ménages pauvres vivant en milieu rural un revenu minimum ou 100 jours de travail, suscite à cet égard un grand intérêt.

- Les pouvoirs publics se sont généralement attachés à conserver les emplois en finançant, par divers mécanismes, une réduction temporaire du temps de travail. En Allemagne, la diminution des heures de travail a permis de freiner la progression du chômage déclaré et de conserver une main-d'œuvre qualifiée en prévision de la reprise. Des mécanismes de ce type ont été adoptés par le Canada, la France, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas, la Turquie et 17 Etats des Etats-Unis.
- L'accroissement des investissements publics dans les infrastructures – réseaux routiers, transports, logement et autres grands travaux publics, notamment – a permis de créer de nombreux emplois. Les infrastructures sociales, comme les structures d'accueil pour les enfants ou les personnes âgées, sont également une source de créations d'emplois de qualité. L'expérience de l'Indonésie, de l'Afrique du Sud et de nombreux autres pays montre que l'impact sur l'emploi dépend de divers facteurs, tels que la rapidité de mise en oeuvre, le choix des technologies et le degré de participation des acteurs locaux.
- Les projets de grande ampleur nécessitent généralement d'importants investissements. Pour que la rénovation des infrastructures puisse s'accompagner d'une création d'emplois, il est important de veiller tout spécialement à l'implication des acteurs économiques locaux. Des mesures parallèles de soutien aux petites entreprises et des activités de formation peuvent améliorer de manière significative les résultats directs et indirects en matière d'emploi.

- Les mesures visant à faciliter l'embauche sont fréquemment adoptées. La Chine, l'Inde, le Royaume-Uni et le Canada vont également dans le sens de la proposition adoptée cette semaine par le Sénat. Ces mesures de soutien, destinées tout particulièrement aux petites entreprises, visent également à dynamiser le crédit, souvent étranglé par la crise, ainsi que la promotion des énergies propres et des emplois verts.
- Face à la crise, presque tous les pays ont investi dans des programmes de formation et d'amélioration des compétences. Diverses voies convergent vers un même objectif – permettre aux travailleurs des deux sexes d'acquérir les compétences jugées nécessaires pour assurer la reprise et venir en aide aux groupes vulnérables qui, faute de qualifications, risquent de basculer dans un chômage de longue durée dont ils auront le plus grand mal à sortir.
- On a également pu constater que les gouvernements ont souvent adopté leurs mesures d'urgence dans le cadre d'un vaste processus de consultation avec les employeurs et les travailleurs. C'est ainsi qu'on a été conclu toute une série d'accords tripartites en Afrique du Sud, en Argentine, en Australie, au Japon et aux Pays-Bas.

Enfin, je tiens à attirer l'attention sur la notion, explicitée dans le Pacte mondial pour l'emploi, selon laquelle il est indispensable, pour réussir, de pouvoir s'appuyer sur toute une panoplie de politiques convergentes.

Pour résumer, si l'on compare la crise actuelle à des crises antérieures, on constate que les gouvernements ont su prendre des mesures inédites qui ont permis d'amortir l'impact de la crise. Il importe cependant de poursuivre au niveau approprié la mise en œuvre des programmes de relance jusqu'au plein redressement de l'emploi et de l'économie réelle.

Troisième point: Quelques grandes lignes d'action pour l'avenir.

Il faut également que nous tentions de résoudre les problèmes structurels qui ont empêché une création suffisante d'emplois décents. Il faut donc commencer par faire de la création d'emplois l'un des objectifs macroéconomiques prioritaires, au même titre que la maîtrise de l'inflation et la gestion durable des finances publiques. N'oublions pas que les chartes du système de la Réserve fédérale, du Fonds monétaire international et de l'Organisation mondiale du commerce se réfèrent explicitement au plein emploi.

Il importe d'élaborer une stratégie pour l'emploi qui soit aussi une stratégie budgétaire et qui tienne compte des importantes contraintes budgétaires auxquelles doivent faire face de nombreux pays. La récession économique – synonyme de baisse des recettes fiscales – et la hausse du chômage – qui implique un volume d'indemnisation plus élevé – sont inmanquablement une source de déficits budgétaires. Créer des emplois décents, c'est donc poser les fondements d'une santé budgétaire durable. Pour que la mise en œuvre d'une stratégie de relance budgétaire ne se heurte pas à des obstacles d'ordre politique, il faut qu'elle soit perçue comme équitable, que l'on puisse en définir clairement les tenants et les aboutissants, et qu'elle repose, au moins dans une certaine mesure, sur la coopération internationale. C'est dans ce contexte qu'il nous faut repenser, et sur des bases toutes différentes, les politiques de l'emploi de l'avenir.

Premièrement, il importe que le secteur financier soit véritablement au service de l'économie réelle, en dirigeant l'épargne vers les investissements productifs et les entreprises durables. L'introduction dans le secteur financier de normes prudentielles plus rigoureuses constitue à cet égard une étape importante. Les économies productives capables de fournir un emploi et d'assurer un revenu sont les seules à pouvoir rémunérer durablement le capital. Il serait temps de revenir au principe, apparemment quelque peu

oublié, qui veut que la création de richesse n'ait qu'une seule source: un dur et honnête labeur.

Deuxièmement, il nous faut un modèle de croissance axé sur le revenu. Il faut que la demande globale soit fermement ancrée sur le revenu du travail et sur un large accès à l'emploi, non sur l'endettement. C'est ce qui permettra d'accroître progressivement le pouvoir d'achat réel des ménages à bas et à moyen revenus.

Pour y parvenir, il convient de renforcer le lien entre les gains de productivité et les salaires. Il est également capital d'investir dans le développement des compétences ce qui revient à investir dans les travailleurs de demain. Le renforcement des institutions du travail, et notamment la révision régulière des salaires minima, des systèmes d'inspection du travail efficaces, et un recours plus fréquent à la négociation collective peuvent également jouer un rôle décisif.

Troisièmement, un consensus semble s'être établi sur la nécessité pour chaque pays d'instaurer un socle de protection sociale en faveur des plus vulnérables. Comme beaucoup de pays sont en train de le découvrir dans le cadre des mesures anticrise, la protection sociale comporte trois avantages: elle dénoue le cercle vicieux de la pauvreté, ouvre l'accès au marché, et renforce la demande globale.

Quatrièmement, les échanges commerciaux nécessitent, tant dans les pays exportateurs que dans les pays importateurs, divers ajustements qui auront des conséquences sur le marché du travail. Les études réalisées conjointement par le BIT et l'OMC concluent à la nécessité d'associer plus étroitement le commerce, l'emploi et les mesures de protection sociale.

De nombreux pays se tournent vers les exportations, y voyant un moyen de doper leur croissance. Mais on ne peut généraliser cette solution et en faire une stratégie mondiale. Il faut instaurer un équilibre et mettre en place également une stratégie fondée sur les importations. Sinon, le compte n'y est pas.

Une stratégie véritablement mondiale doit prévoir une augmentation des investissements, tant publics que privés, dans les pays en développement. Ainsi que le fait remarquer Kemal Dervis, un rééquilibrage «en douceur» de l'économie mondiale servira la création d'emplois et la croissance partout dans le monde.

Cinquièmement, nous devons ensuite préparer la transition vers un monde de l'énergie propre, ce qui va toucher de nombreuses entreprises et beaucoup d'emplois. De nouvelles compétences vont être nécessaires et de nouveaux emplois verts vont être créés. Un système cohérent d'incitations faciliterait grandement cette transition. Les partenariats public-privé sont parfaitement adaptés à ce type de tâche.

L'OIT, en collaboration avec des réseaux mondiaux d'organisations syndicales et patronales et avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), travaille sur des mesures destinées à instaurer une économie plus respectueuse de l'environnement. Nous sommes dans l'ensemble convaincus qu'il y a là des perspectives très prometteuses pour le travail décent, pour autant que nous puissions nous appuyer sur un cadre directeur favorable et que nous commençons à faire le nécessaire suffisamment tôt.

Pour avancer sur la voie d'une mondialisation plus équitable et sans exclusive, il faut assurer un meilleur équilibre entre les politiques économiques et les politiques sociales; il faut également que les acteurs publics et privés sachent mieux faire converger leurs efforts autour des grandes priorités. Les solutions que nous pourrons apporter à la crise actuelle de l'emploi vont jouer un rôle décisif dans ce processus de rééquilibrage.

Je conclurai en soulignant le rôle incontournable des Etats-Unis. Le Sommet de Pittsburg a marqué une avancée décisive dans les efforts déployés pour mettre en place le cadre susceptible d'assurer une croissance vigoureuse, durable et équilibrée et de mettre les emplois de qualité au cœur de la reprise.

Il s'agit là d'une étape capitale dans l'élaboration de la stratégie globale et cohérente dont nous avons si grandement besoin. Dans six semaines, les Etats-Unis vont accueillir une réunion des ministres de l'Emploi et du Travail des pays du G20, qui sera une occasion importante de donner suite aux objectifs du Sommet de Pittsburgh. L'OIT, sous la direction du ministère du Travail des Etats-Unis, ne ménagera pas son appui.

L'essentiel du message que je tiens à faire passer aujourd'hui peut se résumer ainsi: une croissance vigoureuse, durable et équilibrée dans une économie mondiale ouverte nécessite que l'on mette résolument, et au plus vite, l'accent sur l'emploi et l'économie réelle, ici et dans le monde entier. Nous devons saisir la possibilité qui nous est offerte d'instaurer une mondialisation équitable, sans exclus et, si possible, à l'abri des à-coups.

Je vous remercie.

* * *