

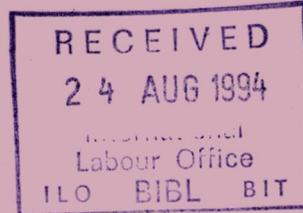
09538/3



ACTUALITÉ

Date de publication:
Mardi 23 août 1994

*Pour utilisation immédiate
sous n'importe quelle forme*



VERS LE PLEIN EMPLOI

Avec 35 millions de chômeurs dans les pays de l'OCDE et un nombre encore plus élevé dans les pays en développement, les taux de chômage dans le monde demeurent à des niveaux jamais atteints depuis les années trente. La nécessité d'adopter des politiques économiques orientées vers l'emploi en devient d'autant plus urgente. L'OIT, de concert avec les organisateurs du Sommet mondial pour le développement social souhaite que le plein emploi figure au premier rang des préoccupations internationales. Un rapport* établi en vue du Sommet identifie les principaux problèmes et la direction à prendre pour les résoudre.

Publié par le Bureau de l'information publique du Bureau international du Travail, 1211, Genève 22 (Suisse). Cet article ne constitue pas un document officiel.

Pour toute information complémentaire, prière de s'adresser au BIT, à Genève.
Tél: (022) 799.75.90, télex 415647 ilo ch, fax 41/22/7885894

ou contacter M. Jack Martin, tél (022) 799 63 02
M. Eddy Lee, tél (022) 799 65 39

VERS LE PLEIN EMPLOI

A mesure que le chômage augmente ou atteint des niveaux inacceptables, les ministres de nombreux pays et les responsables de la politique économique mondiale inscrivent le plein emploi dans leurs objectifs. Des solutions nouvelles sont proposées dans les pays industrialisés, parmi elles, le partage du travail, les emplois subventionnés et la rémunération du travail d'utilité sociale. Dans les pays en développement, des programmes sont mis au point afin de développer le secteur informel, d'utiliser des méthodes nécessitant un fort coefficient de main-d'oeuvre pour construire des infrastructures et de s'attaquer à la pauvreté par le biais de programmes spéciaux pour l'emploi.

Le renouveau d'intérêt pour le plein emploi est-il un simple signal, issu d'une nécessité apparue sur l'écran radar de la politique, ou bien s'agit-il d'un objectif réel et atteignable? L'OIT soutient que le plein emploi est à la fois nécessaire et réalisable, mais que pour y parvenir, il faut des idées novatrices, des orientations mieux ciblées et une volonté politique plus concertée. L'intérêt politique offre de nouvelles perspectives; en effet, le rapport de l'OIT souligne que l'accroissement de l'emploi ne résultera pas simplement de la croyance erronée que les problèmes du marché du travail se résoudreont d'eux-mêmes.

Selon les auteurs du rapport, la lutte contre le chômage doit être menée activement et sur deux fronts: sur la scène internationale, au moyen d'une coordination plus efficace de la politique mondiale et, sur la scène intérieure, par des programmes appropriés de création d'emplois et de politiques axées sur la croissance. Sur le front international, il convient d'instaurer un commerce plus libre, des monnaies stables et d'offrir des stimulants macro-économiques coordonnés. Sur le front intérieur, l'accent doit être mis sur les politiques qui encouragent une croissance stable et non inflationniste, tout en assurant la sécurité sociale et le recyclage des travailleurs touchés par la restructuration des sociétés ou l'ajustement structurel.

Quelle est la cause du chômage?

Les explications diffèrent, mais la réponse à cette question conduit souvent à une confrontation idéologique qui aggrave le problème. En Europe, par exemple, le taux élevé de chômage serait, dit-on, surtout imputable aux rigidités du marché du travail, ce qui conduit à la conclusion que la réforme de ce marché (c'est-à-dire la déréglementation) et la réduction des charges sociales sont les meilleurs instruments pour résoudre le problème. Les Etats-Unis sont souvent cités comme modèle à cet égard; il est vrai que dans ce pays, les prestations de chômage sont moins généreuses qu'en Europe et que la création d'emplois a été plus forte que

sur le vieux continent. L'envers du décor, c'est la réduction de la sécurité de l'emploi et du pouvoir d'achat des travailleurs américains; celle-ci a contribué à élargir l'écart des revenus à tel point que les Etats-Unis ont maintenant la distribution de revenus la plus inégale de tous les pays industrialisés.

La difficulté avec les arguments pour ou contre la flexibilité du marché du travail tient à leur dimension politique, trop importante pour être ignorée, mais aussi trop unilatérale pour être vraiment concluante. Le rapport de l'OIT relève, par exemple, que c'est en l'espace de quelques années à partir de 1979 que le chômage en Europe s'est accru "sans que l'on ait pu constater une quelconque augmentation concomitante de la rigidité du marché du travail ou de la protection sociale durant cette période". Du reste, les marchés du travail européens ont été profondément déréglementés au cours de cette période. Une nouvelle et forte compétition s'est instaurée (notamment de la part du Marché unique européen ainsi que de sources internationales) et les prestations sociales ont été réduites, mais l'emploi continue de stagner. Pour l'instant, malgré la reprise de la croissance en Europe, le chômage s'est stabilisé à des niveaux élevés ou augmente. L'OIT estime que les causes profondes doivent être recherchées beaucoup plus loin.

La dernière décennie, par exemple, a vu un retour à la rigueur financière à la suite des déficits budgétaires élevés et inflationnistes de la fin des années soixante-dix et du début des années quatre-vingts. Même si celle-ci était fort nécessaire, elle a certainement contribué à faire progresser le chômage. Autre caractéristique de la décennie passée, la restructuration de l'industrie qui se maintiendra longtemps encore. Il est probable que la restructuration du secteur privé, comme celle du secteur public, a contribué à transformer une bonne partie du chômage cyclique en chômage à long terme, car l'aggravation de la récession décourage les travailleurs qui perdent tout simplement l'espoir de trouver un emploi.

Les forces qui poussent à la restructuration des sociétés (notamment les taux d'intérêt élevés, les progrès technologiques, le commerce et la concurrence mondiale accrue) sont un autre facteur qui contribue à cette situation. Selon les auteurs du rapport, "l'un des problèmes essentiels qu'il faut résoudre ici est celui de la contradiction qui risque d'apparaître entre l'augmentation de la productivité et la création d'emplois". Tout simplement, l'équation selon laquelle l'augmentation de la productivité et une meilleure répartition des actifs débouchent sur une performance économique accrue et un plus grand nombre d'emplois n'est pas toujours juste, du moins à court terme.

Aucun de ces arguments ne s'oppose à la tendance à une flexibilité accrue des marchés du travail, à des politiques monétaires et macroéconomiques plus stables, ou à la restructuration industrielle. Ces éléments, ajoutés à une plus grande liberté du commerce et à un renforcement de la concurrence mondiale, auront sans doute leur place dans toute solution aux problèmes posés pour stimuler la croissance et créer des emplois. Le fait est que chacune de ces politiques, prise isolément, présente des limites aveuglantes.

Le moment est venu de procéder à un examen mondial des stratégies de l'emploi, estime l'auteur du rapport. Il faut établir un nouvel ordre du jour. Le Sommet mondial des Nations Unies pour le développement social devrait être le premier chapitre d'une nouvelle approche planétaire de l'emploi. Tout examen des options qui s'offrent doit prendre en compte un domaine économique beaucoup plus vaste que celui des pays du G-7 ou de l'OCDE. Il doit tenir compte des nombreux milliards d'individus, nouveaux venus dans l'économie mondiale.

Options internationales et mises en garde

Une option fondamentale est évidemment la libéralisation du commerce international. La conclusion des négociations du cycle d'Uruguay devrait permettre l'accroissement des flux commerciaux et financiers, conduisant à une augmentation de la production et de l'emploi. Mais il y a des pièges à éviter: parmi eux, une trop grande tendance à se polariser sur des questions bilatérales, des problèmes de balance des paiements ou l'introduction hâtive de mesures d'ordre social ou environnemental.

L'ordre du jour relatif au commerce est politiquement chargé et la libéralisation s'avère lourde de conséquences du fait du déplacement de l'activité manufacturière vers des centres pratiquant de bas salaires, ce qui entraîne des pertes d'emplois dans les pays industrialisés. Si les pertes de postes de travail sont soudaines et brutales et que les avantages correspondants ne se font pas sentir en terme de production globale accrue et de gains plus élevés, alors la libéralisation pourrait conduire à des appels au protectionnisme commercial. Si ces appels s'appuient sur l'idée que le moyen d'obtenir un avantage économique est de violer ou d'écarter sciemment les considérations fondamentales de droits de l'homme, de liberté syndicale et de négociation collective, ils n'en auront que plus d'écho. L'insertion d'une clause sociale dans les accords commerciaux internationaux pourrait parer à ce risque de protectionnisme et simultanément protéger de toute exploitation les travailleurs vulnérables. Le Conseil d'administration du BIT a chargé un groupe de travail d'examiner la question,

mais il est évident qu'une clause de ce type devrait être conçue et négociée avec soin au plan multilatéral afin d'éloigner le danger très réel de protectionnisme.

La libéralisation du commerce, soutiennent les auteurs du rapport, est une condition préalable nécessaire, mais non pas suffisante pour améliorer l'emploi.

Stimulants macroéconomiques

Il est peu probable que les taux d'intérêt baissent aux Etats-Unis, au Canada ou au Royaume-Uni, là où la reprise économique est amorcée, essentiellement à la suite d'une longue période d'amélioration de la situation monétaire. Cependant, il pourrait y avoir de nouvelles baisses en Europe continentale (la rapidité de la reprise en Allemagne sera déterminante à cet égard). Au Japon, en raison d'un bon équilibre budgétaire structurel, il existe une marge suffisante pour mettre en oeuvre des stimulants macroéconomiques, que ce soit sous forme de réduction d'impôts ou de taux d'intérêts plus bas. D'après le rapport de l'OIT, il convient de profiter de la possibilité d'alléger les mesures monétaires coordonnées, car il en résultera "des effets positifs qui iront bien au-delà de la réduction du chômage cyclique dans les pays qui mettent actuellement en oeuvre des mesures macroéconomiques d'expansion... ce qui donnera un coup de pouce bien nécessaire dans la bataille mondiale contre le chômage". Des politiques macroéconomiques coordonnées au plan international sont nécessaires, car une croissance stable ne saurait être limitée aux seuls pays développés ou aux pays en développement; ces politiques doivent avancer rapidement dans tous les pays.

Par ailleurs, les stimulants financiers doivent se faire sentir globalement, car l'objet des flux internationaux de marchandises et de capitaux n'est pas de se faire concurrence sur un nombre donné d'emplois. Le but, au contraire, est "d'adopter des solutions coopératives d'expansion de l'emploi dont tous les pays puissent bénéficier".

Stabilité des taux de change

Le volume des opérations de change se situe aux environs de mille milliards de dollars par jour et les marchés tendent à être fortement liquides et volatiles, ce qui a des conséquences négatives pour l'emploi. L'instabilité des marchés des changes restreint la marge de manoeuvre des responsables des politiques nationales dans leurs efforts pour promouvoir la croissance. En effet, les taux d'intérêt doivent être relevés ou abaissés pour défendre la monnaie et souvent de façon préjudiciable à l'économie réelle. L'appréciation excessive du dollar des Etats-Unis au milieu des années quatre-vingts, par exemple, a eu un certain nombre

de répercussions défavorables, dont une accélération des délocalisations d'entreprises manufacturières américaines, un renforcement des pressions protectionnistes et des signaux d'investissement déformés. L'effondrement du dollar à la fin de la décennie a également entraîné une hausse des taux d'intérêt, en particulier en Europe, les investisseurs cherchant ailleurs une stabilité et des rendements plus élevés.

Des propositions visant à renforcer la stabilité des taux de change ont été formulées, dont l'introduction d'un impôt modique sur toutes les opérations en devises. Un impôt de 0,25 pour cent, par exemple, aurait un rendement d'environ 900 milliards de dollars par an. Même si un tel impôt entraînait une diminution du volume des transactions, son rendement représenterait un montant considérable. Cependant, l'efficacité d'une telle mesure en terme de stabilité monétaire est loin d'être certaine. Il y a d'autres méthodes pour la rétablir, notamment une plus grande coordination des activités entre les autorités économiques internationales et les banques centrales, ainsi que les mesures visant à la réduction des excédents commerciaux persistants (notamment celui du Japon). La réduction des déséquilibres de la balance commerciale et de la balance des opérations courantes aurait le double avantage de faire baisser les monnaies surévaluées et de stimuler la consommation des nations connaissant des excédents.

Développement du crédit et de l'aide internationaux

Alors que certaines parties du monde regorgent de capitaux, dans d'autres régions, la difficulté d'accès aux sources de financement étrangères restreint les possibilités de développement. Toutefois, selon le rapport, "on ne peut guère soutenir que le manque de devises soit l'une des principales causes de la non utilisation des capacités et du chômage dans l'économie mondiale actuelle". Le Japon a connu une récession et des pertes d'emplois malgré les vastes excédents de sa balance commerciale et de sa balance des opérations courantes. L'apathie récente de l'Europe n'a pas grand chose à voir avec des problèmes de balance des paiements. Les pays de l'Est asiatique connaissent une croissance rapide et accumulent les soldes positifs. L'Amérique latine, qui se remet d'une crise de la dette, n'a guère vu sa croissance limitée par des contraintes liées aux crédits extérieurs.

Les régions qui souffrent effectivement d'un manque de crédit sont, entre autres, l'ex-Union soviétique et certaines parties de l'Europe de l'Est. Elles peuvent espérer obtenir certains avantages sous forme d'un allègement ou d'un rééchelonnement de leur dette ou de l'extension des droits de tirage spéciaux (DTS). A cet égard, l'Afrique est manifestement la

plus touchée. Le rapport relève que pour de nombreuses nations africaines, "la réduction de la dette, du moins selon les nouvelles dispositions de Toronto (50% de remise de la dette sur une période de deux ans, avec possibilité de renouvellement) ou de la Trinité (deux tiers de remise sur l'ensemble de la dette) faciliterait la reprise économique". La continuité des flux de capitaux est également importante. Il existe une longue liste de pays d'Afrique qui connaissent un fardeau de la dette relativement léger (ratio intérêts/exportation inférieur à 10%) et pour qui la continuité des flux de capitaux est plus importante que la remise de la dette. L'aide directe devra certainement être renforcée dans de nombreux cas, et les politiques en la matière devraient également appuyer la réalisation de l'objectif du plein emploi.

Politiques nationales pour soutenir l'emploi

Il n'y a pas – et il ne doit pas y avoir – d'approche internationale commune à la création d'emplois: des mesures spécifiques par pays s'avèrent la meilleure méthode à suivre.

L'une de ces méthodes, le partage du travail, se présente sous deux aspects: le partage d'emplois spécifiques et le partage des possibilités d'emploi. Elle correspond aux tendances sociales, à l'évolution technologique et aux nécessités de la productivité actuelle. Cette méthode se fonde sur une base empirique profondément enracinée dans l'expérience accumulée pendant un siècle qui "fait apparaître que le rendement diminue considérablement à mesure que la durée du travail augmente et, au contraire, que les résultats s'améliorent lorsque la durée du travail est raccourcie".

De nouvelles et importantes réductions de la durée du travail doivent être envisagées et négociées en fonction des coûts de main-d'oeuvre et de la compétitivité. Les conséquences peuvent varier considérablement selon la taille des entreprises ou le secteur dans lequel elles opèrent. Mais en général, tout indique que travailler davantage n'est pas synonyme de travailler mieux. Dans les sociétés prospères, la durée du travail est fonction d'autres changements, notamment le déplacement de la main-d'oeuvre vers le secteur des services, la plus grande participation des femmes à la vie active et les aspirations générales à une meilleure qualité de vie. En France et en Allemagne, des accords de partage du travail ont été conclus pour répondre aux risques de licenciements. En France également, "la législation récente s'efforce de trouver des solutions permettant d'éviter les licenciements, y compris le travail à temps partiel, la réduction à long terme de la durée du travail avec compensation partielle, la retraite anticipée par étapes, l'annualisation et la réduction des heures de travail". Au Royaume-Uni, en 1990, un salarié sur 16 avait sa rémunération calculée sur une base

annualisée plutôt qu'hebdomadaire ou quotidienne. Selon l'OIT, les pays doivent "déterminer dans quelle mesure la modification de la durée du travail influe sur les décisions d'investir, lesquelles peuvent avoir de profondes répercussions sur les salaires et l'emploi".

Travail d'utilité sociale et subventions

Les travailleurs sont les victimes du chômage, mais le prix de leur détresse est aussi payé par les régimes sociaux des pays industrialisés. Ceux-ci ont été établis et financés sur l'hypothèse que le plein ou le quasi plein emploi était possible. L'apparition d'un chômage de masse pèse lourdement sur la capacité des Etats de financer et de gérer les prestations sociales. Dans les pays pauvres, cette capacité est depuis longtemps dépassée. De très fortes pressions s'exercent en vue de réformer les régimes existants, en particulier en Europe. A cet effet, le rapport de l'OIT examine le concept de travail d'utilité sociale. Selon le rapport, "la notion d'emploi ou de travail "d'utilité sociale"... est une notion attrayante" qui peut faire beaucoup pour répondre à des besoins sociaux que le secteur privé, pour diverses raisons, n'est pas en mesure de satisfaire.

Une idée avancée à cet égard est celle d'une sorte de "revenu civique" fondé sur des obligations correspondantes, par exemple un service d'utilité communautaire réparti sur l'ensemble de la vie adulte. Aux Etats-Unis, la notion de "traitement social du chômage" est de plus en plus mise en oeuvre dans divers projets pilote, visant notamment le chômage des jeunes, la promotion de l'alphabétisation, les soins de santé, le transport et l'assistance aux personnes âgées.

D'autres idées ont retenu l'attention, par exemple, celle de subventionner les activités génératrices d'emplois ou les programmes de formation destinés à des groupes vulnérables tels que les jeunes, les femmes ou les minorités. Pour s'assurer que les subventions influent positivement sur l'emploi, on pourrait réviser un grand nombre de celles qui sont actuellement octroyées. Le soutien financier fourni pendant des périodes de chômage devrait procurer des avantages sociaux tangibles sous forme de travail accompli, de compétences acquises ou même d'entreprises créées.

Une caractéristique nouvelle et alarmante de la crise actuelle de l'emploi dans les pays industrialisés est qu'elle touche tout l'éventail des qualifications, des professions et des groupes d'âge. Le concept de travail d'utilité sociale pourrait être un élément important pour l'animation et la réorientation des ressources humaines touchées par le chômage.

Dans le cas des pays en développement, les problèmes sont d'un ordre différent, ce qui nécessite des solutions différentes. Des programmes ciblés de lutte contre la pauvreté et le développement des infrastructures à fort coefficient de main-d'oeuvre sont deux domaines encourageants pour la création d'emplois, en particulier parmi les travailleurs agricoles sans terre et les couches pauvres de la population urbaine.

La conclusion du rapport de l'OIT est que le chômage ne peut être considéré comme un facteur cyclique ou structurel. Il y a lieu de développer des politiques économiques expansionnistes et il est manifestement nécessaire de mettre en place une aide et une assistance internationales plus ciblées. Le plein emploi exigera des réformes approfondies du marché du travail et de nouvelles conceptions de la productivité, de la distribution des revenus et du bien-être social. Mais par dessus tout, les objectifs de l'emploi doivent être placés dans une juste perspective, c'est-à-dire au premier rang dans la politique internationale.

* *Vers le plein emploi.* Contribution de l'Organisation internationale du Travail à la deuxième session du Comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement social. BIT, Genève.