



ACTUALITE

Date de publication:
Lundi 28 mars 1994

*Pour utilisation immédiate
sous n'importe quelle forme*

"Dans les pays membres de l'OCDE, le chômage atteignait le faible niveau de 6% environ en 1990, mais il a augmenté depuis lors. Il est passé à 7,2% en 1991 et l'on prévoit qu'il atteindra 8,6% à la fin de 1994. Le nombre total de chômeurs dans ces pays sera alors de 35 millions dont près de 23 millions en Europe de l'Ouest." Le chômage augmente dans la plupart des pays européens et dans l'ex URSS. Dans les pays en développement où le secteur non structuré s'accroît rapidement à mesure que le chômage urbain s'étend, la situation empire. Seuls, quelques pays de l'Asie du Sud et de l'Est échappent à la tendance négative de l'emploi. Un rapport du BIT, préparé pour le Sommet social des Nations Unies, s'élève contre le caractère inévitable de ces niveaux élevés de chômage, identifie certaines de ses causes et propose des mesures pour renverser la tendance de l'accroissement du chômage, dangereuse socialement et économiquement.

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 415847 ilo.ch, fax 41/22/7885894

...ou contacter M. Eddy Lee (4122) 799.60.28

LA CRISE DE L'EMPLOI "PEUT ET DOIT ETRE RESOLUE", DECLARE LE BIT

L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de convoquer un Sommet mondial pour le développement social en 1995.

En novembre 1993, le Conseil d'administration du BIT, s'était félicité de cette décision et avait affirmé que les questions devant être débattues, c'est-à-dire "le renforcement de l'intégration sociale, l'atténuation et la réduction de la pauvreté, et le développement des emplois productifs", sont au coeur des activités et du mandat de l'OIT. Le Sommet est en cours de préparation.

Un rapport* du BIT, préparé en vue du Sommet mondial pour le développement social des Nations Unies de 1995, place l'emploi en tête de l'ordre du jour du Sommet; il insiste sur le fait que "la crise mondiale de l'emploi peut et doit être résolue". Pour atteindre ce but, il est nécessaire tout d'abord de dépasser "les attitudes défaitistes, qui estiment que le plein emploi n'est plus réalisable et que les forces économiques mondiales sont incontrôlables". Selon le rapport, "c'est maintenant qu'il faut relever le défi que posent la croissance soutenue du plein emploi et la justice sociale dans la nouvelle économie mondialisée."

Le rapport conteste le caractère inévitable des niveaux actuels du chômage et estime que les normes de l'OIT constituent des orientations fiables pour les pays à tous les niveaux de développement qui cherchent à créer des emplois socialement acceptables. Tout en se félicitant de la perspective d'une libéralisation commerciale accrue, le rapport appelle à une plus grande coopération internationale et estime que "si le passage à la mondialisation devait entraîner un abaissement général des normes de protection ainsi qu'une progression de l'insécurité pour la population active du monde, cela représenterait sans conteste un grand pas en arrière". Les propositions pour introduire une clause sociale dans le GATT et d'autres accords commerciaux prêtent à controverse, en particulier du fait que de tels mécanismes pourraient contribuer à renforcer le protectionnisme commercial ou à réduire l'avantage concurrentiel du coût du travail des pays plus pauvres. Mais la pression pour une telle clause "ne peut être ignorée", les normes du travail qui s'y rattachent devenant de plus en plus une question

internationale litigieuse. "Dans une économie plus mondialisée, il est nécessaire de disposer d'un mécanisme renforcé de surveillance et de régulation de la protection sociale de façon à ce que la mondialisation amène effectivement davantage de progrès et de justice sociale dans le monde entier", soutient le rapport.

Les perspectives du chômage

Les taux de chômage dans les pays industrialisés, d'une moyenne de 8,5% actuellement, devraient atteindre 8,6% à la fin de 1994. Cela signifie qu'environ 35 millions de personnes dont près de 23 millions en Europe de l'Ouest, seront sans emploi. Dans les pays membres de l'OCDE (qui représentent 75% de l'activité économique mondiale), les taux de chômage sont à leur niveau le plus élevé depuis la grande crise des années trente, mais la crise de l'emploi est "vraiment planétaire par sa portée et sa nature", peu de parties du monde étant épargnées par les pertes dramatiques d'emplois. "Seules quelques économies à forte croissance en Asie connaissent le plein emploi, l'apparition d'une pénurie de main-d'oeuvre et des salaires en hausse", note le rapport.

Pour le reste du monde, les perspectives sont très inquiétantes. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale en transition vers l'économie de marché, ont enregistré des pertes massives d'emplois depuis 1989. Les zones urbaines en Afrique subsaharienne ont connu une forte augmentation du chômage et une chute considérable des salaires réels; seul, le secteur non structuré se développe. En Amérique latine, malgré une amélioration de la situation de l'emploi depuis le milieu des années quatre-vingt, les taux du chômage restent toujours plus élevés que ceux des années soixante-dix.

"La crise de l'emploi est accompagnée par la perte d'espoir, l'insécurité et l'aggravation des problèmes dus à l'exclusion sociale et à la pauvreté dans le monde entier", affirme le rapport. Résoudre la crise est donc essentiel pour restaurer l'espoir et la justice sociale, et élever le niveau de vie. Pourquoi une telle hémorragie d'emplois?

Le rapport attribue la crise de l'emploi à trois causes communes: 1) le fléchissement des taux de croissance économique depuis les chocs pétroliers, vers le milieu des années soixante-

dix; 2) les changements structurels dans le système de production mondiale, dus en grande partie à la croissance technologique et commerciale; 3) l'inadaptation des politiques passées (par exemple, les politiques de substitution aux importations en Amérique latine ou l'économie à planification centralisée en Europe de l'Est) qui ont abouti à de faibles rendements. Néanmoins, le rapport soutient que les décisions concernant les politiques qui ont conduit au chômage peuvent être contrôlées et corrigées.

"La crise de l'emploi n'est pas le seul fait de forces économiques aveugles. Politiques économiques et institutions ont influencé le taux et la structure de la croissance économique, la propagation de nouvelles techniques et de nouveaux systèmes de production, ainsi que la situation du système économique mondialisé. Qui plus est, politiques et institutions ont influé de façon indépendante sur le taux et sur la structure de la croissance de l'emploi dans toutes les situations de croissance économique et d'évolution technique."

En vérité, le faible taux de croissance combiné avec les progrès technologiques qui s'accéléraient et à une prise de conscience des carences politiques des années soixante-dix, a alimenté la révolution néolibérale des années quatre-vingt dont les cris de ralliement furent la privatisation, la dérégulation des prix et la libéralisation des politiques commerciales dans le but d'atteindre la terre promise, à savoir une croissance supérieure, davantage de flexibilité et de forts gains d'efficacité. Il apparaît néanmoins maintenant clairement que les politiques des années quatre-vingt n'ont pas apporté uniformément un fort taux de croissance et de création d'emplois et que "le taux naturel de chômage a continué à progresser malgré les efforts visant à améliorer la flexibilité du marché du travail par une dérégulation et la réduction de la puissance des syndicats". Des politiques monétaires rigoureuses, nécessaires pour maîtriser l'inflation et restreindre les dépenses déficitaires, ont été appliquées sans tenir compte de leur impact sur l'emploi.

Le rapport note néanmoins que vers la fin des années quatre-vingt, "un consensus grandissant s'est dégagé en faveur de l'instauration de l'économie de marché - meilleur moyen pour

assurer une croissance supérieure", ce qui fut fait après la chute du communisme. Selon une interprétation optimiste, les réformes mises en œuvre dans les années quatre-vingt (entre autres, les programmes rigoureux d'ajustement structurel mis en œuvre dans la plupart des pays en développement) doivent être vues comme "un correctif inévitable qui demande du temps avant de donner les résultats escomptés". Mais une interprétation plus pessimiste amène à dire qu'il faut en faire davantage avant de pouvoir atteindre des résultats". Que la solution repose sur plus de réformes, sur des réformes différentes ou sur une perspective à plus long terme, il faut en tout cas agir; on ne peut se contenter du statut quo: "Au milieu de la crise actuelle, il semble peu souhaitable d'adopter la vue optimiste et satisfaite selon laquelle le plus gros du travail de réforme est déjà fait."

Les leçons d'une expérience

L'Asie constitue une exception frappante aux tendances susmentionnées; certains pays de la région connaissent en effet des taux de croissance élevés et soutenus, le plein emploi, une hausse réelle des salaires et une réduction de la pauvreté. L'expérience asiatique contient des indications précieuses quant aux solutions possibles à la crise de l'emploi. La priorité accordée à la croissance des exportations représente une caractéristique fondamentale du succès de l'expérience de l'Asie de l'Est et du Sud-Est où "les investissements étrangers ont été les bienvenus et, d'une façon générale, la technologie, les connaissances et les méthodes étrangères bien accueillies". Cette attitude à l'égard du reste du monde impliquait l'existence d'un marché national relativement compétitif où l'entreprise privée était encouragée. Les investissements dans l'agriculture et les réformes agraires ont permis de réduire la pauvreté rurale et d'accroître les revenus. Le développement de l'infrastructure nationale et la mise en valeur des ressources humaines ont procuré des emplois et ont accru les qualifications. Après quoi, on est passé à une production plus capitaliste et plus qualifiée où le niveau des salaires et des aptitudes a progressé. En résumé, "cette stratégie de base... était l'antithèse des politiques protectionnistes et interventionnistes suivies par de nombreux pays en développement au cours des années soixante-dix". En outre, les pays nouvellement industrialisés d'Asie - les PNI -

ont évité la déflation liée à la dette, qui a affecté les pays industrialisés, en évitant les politiques inflationnistes, les déficits budgétaires insoutenables et un recours excessif à l'emprunt extérieur.

Pour les PNI, une stratégie d'ouverture combinée à une politique macroéconomique bien fondée et à un développement orienté vers les exportations ont permis le développement des emplois et des revenus, alors même que de nombreux pays en développement se voyaient contraints d'appliquer des programmes d'ajustement structurel à divers degrés d'intensité, avec des conséquences importantes et souvent négatives sur les plans social et de l'emploi. Le rapport note que "les aspects sociaux des politiques d'ajustement sont souvent un élément déterminant de leur succès ou de leur échec" et que "faute d'un consensus social, les programmes d'ajustement aboutissent à une impasse".

Dans les pays industrialisés, le débat sur l'emploi continue de tourner autour du degré de flexibilité du marché du travail nécessaire pour éliminer les réticences à l'embauche et pour renforcer la capacité d'ajustement des économies. Les Etats-Unis qui passent généralement pour être plus flexibles sur le marché du travail et moins généreux en termes de prestations sociales que l'Europe sont souvent cités en exemple à cet égard: en matière d'emploi, les résultats aux Etats-Unis ont toujours été supérieurs à ceux de l'Europe. Néanmoins, même sur cette question, il n'existe pas de consensus. Les détracteurs de la flexibilité du travail soutiennent que les bénéfices si souvent vantés, cachent le revers de la médaille, à savoir la tendance du système à créer des emplois de mauvaise qualité, temporaires ou peu qualifiés, au lieu d'emplois productifs et bien rémunérés qui caractérisent les économies compétitives sur le plan international. Malgré ces divergences, le rapport note une convergence croissante des deux écoles de pensée: "L'idée selon laquelle les institutions et les politiques liées au marché du travail doivent appuyer les efforts faits pour accroître la concurrence internationale, est de plus en plus acceptée", mais "en même temps, on comprend mieux qu'il est contre-productif d'imposer, de façon unilatérale, des réformes doctrinaires".

Recommandations pour le Sommet

On ne peut pas arrêter les forces du progrès technique et

de la mondialisation économique, estime le rapport. Tenter de se protéger de leurs effets par le biais de mesures protectionnistes ou autarciques est futile et se révélerait contre-productif". Cependant, "c'est maintenant" qu'il faut relever le défi que pose la réalisation des objectifs de croissance soutenue, de plein emploi et de justice sociale dans la nouvelle économie mondialisée. Il faut agir à la fois sur les plans national et international.

Ce qui importe, c'est de "mettre en place un cadre institutionnel pour la nouvelle économie mondiale", pour remplacer la structure actuelle disparate d'organisations internationales créées après la deuxième guerre mondiale. Une plus grande liberté des échanges commerciaux et des flux d'investissement sont "les préalables indispensables pour atteindre des taux plus élevés de croissance économique mondiale". Tout en reconnaissant qu'"une économie mondiale dynamique dégagera un surcroît de ressources qui permettront de faire face aux problèmes sociaux mondiaux", le rapport énonce une mise en garde: "Le processus de mondialisation, porteur de gains matériels considérables, menace aussi de provoquer de graves problèmes sociaux". Il existe en effet un danger de polarisation croissante entre les nations et d'une répartition inégale du pouvoir économique pouvant entraîner de nouvelles formes d'exploitation. Le rapport souligne qu'"il faudra, pour résoudre les nouveaux problèmes sociaux, élaborer de nouvelles formes de réglementation internationale".

Au plan national, un certain nombre de d'initiatives positives (par exemple, le "Sommet de l'emploi" des pays du G7) font penser que les problèmes de l'emploi sont en train de retrouver la première place à l'ordre du jour des questions politiques et dans l'intérêt des médias. Cependant, il reste beaucoup à faire. Le cadre de politique économique devra non seulement créer des conditions pour la croissance et les investissements, mais "devra également être assorti d'incitations pour que la croissance crée autant d'emplois que possible". Cela signifie, entre autres, éviter les réglementations qui découragent l'embauche, favoriser le développement des petites et moyennes entreprises (et, dans les pays en développement, du secteur non structuré) et entreprendre les réformes nécessaires

des systèmes d'éducation et de formation. Les femmes, qui supportent une part disproportionnée des coûts de l'ajustement structurel et de la transition économique, doivent voir leurs préoccupations pleinement prises en compte. Au niveau national, ce qui importe, c'est de reconnaître qu'"il n'y a pas de contradiction inhérente entre la croissance de l'emploi, d'une part, et la protection sociale et du travail, d'autre part". La conception de dispositifs de protection sociale est à la discrétion des décideurs politiques, mais les autorités nationales devraient faire en sorte de "concevoir des mécanismes optima pour atteindre tant l'efficacité que l'équité" dans la formulation des stratégies économiques et des marchés du travail.

Priorité aux valeurs fondamentales

Les instruments pour atteindre ces objectifs ne manquent pas. Les normes internationales du travail de l'OIT peuvent et doivent aider à lutter contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale. Le rapport souligne leur "pertinence considérable" au regard des problèmes politiques qui devront être débattus par le Sommet des Nations Unies et par les partenaires sociaux dans le monde entier. Les normes qui ont évolué au cours de ces 75 dernières années, reflètent largement les principes fondamentaux de la politique sociale et touchent les divers aspects des droits de l'homme (par exemple la suppression du travail forcé, du travail des enfants et le droit des travailleurs à s'organiser) contenus dans les Conventions des droits de l'homme des Nations Unies. Pour ce qui concerne le lien entre la politique économique et l'emploi, l'instrument cadre est la convention de l'OIT sur la politique de l'emploi (No 122) qui demande à chaque Etat membre "de formuler et d'appliquer comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi". Le rapport souligne également l'intérêt de la convention sur la politique sociale (objectifs et normes de base) qui "contient plusieurs principes fondamentaux basés sur l'idéal visant à ce que toute politique doit tendre en premier au bien-être et au développement de la population".

Le rapport appelle le Sommet à concentrer son attention sur quatre questions au sujet desquelles un plus grand engagement international pourrait être bénéfique en termes de croissance

économique, d'emploi, de revenus, et une plus grande justice sociale. Ce sont les suivantes:

1. La nécessité de réaffirmer l'engagement des pays du monde vis-à-vis des valeurs fondamentales influençant le monde du travail et reconnues par la communauté internationale comme droits inaliénables de l'être humain.
2. La nécessité d'adopter une démarche ouverte, souple mais socialement juste en matière de réglementation et de protection sociale.
3. La nécessité d'étendre les régimes de protection sociale à ceux qui en sont actuellement exclus.
4. La nécessité d'une action internationale en matière de protection sociale.

L'action internationale doit s'appuyer sur les normes de l'OIT et devra, en particulier, tenir compte de deux facteurs: la situation critique des pays les plus pauvres, dont les ressources nationales sont insuffisantes pour fournir un niveau même minimum de protection sociale, et les migrants internationaux dont le nombre augmente et continuera à augmenter. Le rapport attire l'attention sur les conditions dramatiques qui poussent les gens à émigrer, légalement ou non, pour trouver du travail et des moyens de subsistance et, en rapport avec cette situation, sur les possibilités d'exploitation des travailleurs migrants. Le Sommet des Nations Unies, estime-t-il, devrait se pencher sur les conditions dans lesquelles ont lieu les migrations, et sur les mesures nécessaires pour réduire la pression migratoire. La migration internationale peut être, pour le progrès économique et social des pays concernés, une force aussi puissante que l'expansion du commerce, l'aide au développement et la poussée de l'investissement étranger, reconnaît le rapport. Mais, ajoute-t-il, "il importe de veiller à ce qu'elle s'effectue dans des conditions régulières qui respectent les droits et la dignité des individus concernés", afin que les avantages de la migration l'emportent sur les inconvénients.

* Contribution de l'Organisation internationale du Travail au Comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement social, Bureau international du Travail, Genève, 1994.