

Protéger les personnes, promouvoir l'emploi

Protéger les personnes, promouvoir l'emploi

Etude des mesures pour l'emploi et la protection sociale prises par les pays en réponse
à la crise économique mondiale

*Rapport du BIT au Sommet des dirigeants du G20
Pittsburgh, 24-25 septembre 2009*

Ce rapport peut aussi être consulté sur le site Internet de l'OIT (www.ilo.org/declaration).

ISBN 978-92-2-222732-7 (Version imprimée)

ISBN 978-92-2-222733-4 (Web pdf)

Première édition 2009

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.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

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 à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes des nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/pblns.

Table des matières

Remerciements	vii
Introduction	1
Chapitre 1. Tendances récentes de l'emploi et du chômage et discussion de la situation des pays en développement	5
1.1 Chute de l'emploi et montée du chômage.....	5
1.2 Un impact différent sur les femmes et sur les hommes.....	7
1.3 Chômage des jeunes	7
1.4 Le chômage et les travailleurs découragés.....	9
1.5 Une crise mondiale mais des répercussions différentes sur les marchés du travail	9
1.6 Des données à jour sur le marché du travail.....	10
1.7 L'impact de la crise dans les pays en développement.....	10
Chapitre 2. Mesures pour l'emploi et la protection sociale adoptées par les pays pour lutter contre la crise	15
2.1 L'étude du BIT	15
2.2 Inventaire et évaluation de l'OCDE	18
Annexe documentaire 1: Mesures anticrise en matière d'emploi et de politique sociale	27
1. Mesures pour créer et conserver des emplois.....	27
1.1 Dépenses d'infrastructure.....	27
1.2 Soutien financier direct aux entreprises.....	29
1.3 Adaptation des conditions de travail à la demande actuelle	30
2. Evaluation de la pertinence des politiques actives du marché du travail.....	32
2.1 Le service public de l'emploi.....	32
2.2 Formation professionnelle et technique	34
2.3 Subventions à l'embauche.....	35
3. L'aide aux chômeurs et la protection sociale	36
3.1 Régimes actuels.....	37
3.2 Assistance sociale.....	38
4. Dialogue social et droits au travail	40
Annexe 2. Liste des pays couverts par l'étude du BIT	45

Annexe 3. Inventaire des mesures adoptées	46
Annexe 4. Estimation de l'impact sur l'emploi des mesures de relance des pays du G20	50
Annexe 5. Reprise rapide de l'emploi: défis et options	53

Remerciements

Ce rapport a été préparé par le personnel du Bureau international du Travail avec des contributions de Duncan Campbell, Marva Corley-Coulibaly, Philippe Egger, Iyanatul Islam, Bob Kylvoh, Nomaan Majid, Moazam Mahmoud, Stephen Pursey, Catherine Saget et Valentina Stoevska. Le personnel des bureaux régionaux et de pays et des départements techniques y a collaboré par les informations, les analyses et les commentaires qu'il a versés à l'étude.

La contribution de l'OCDE est l'œuvre de John Martin, Stefano Scarpetta et Danielle Venn.

Nous sommes reconnaissants à tous ceux qui nous ont apporté leurs précieux commentaires, en particulier Dominique Desruelle (FMI), Ariel Fiszbein (Banque mondiale), Jürgen Mayer (CNUCED), Daniel Venn et Stefano Scarpetta (OCDE), ainsi que Stephen Richards (Royaume-Uni).

Introduction

Le 2 avril 2009, lors du Sommet de Londres sur la stabilité, la croissance et l'emploi, les dirigeants du G20 ont adopté un plan de relance mondial. Dans le paragraphe 26 de leur déclaration, qui porte sur la dimension sociale de la crise et les conséquences sur l'emploi, ils adressent une requête spécifique à l'OIT:

«Nous reconnaissons la dimension humaine de la crise. Nous nous engageons à soutenir ceux qui sont touchés par la crise en créant des opportunités d'emploi et à travers des mesures de soutien au revenu. Nous établirons un marché du travail juste et favorable à un équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle, à la fois pour les femmes et les hommes. C'est pourquoi nous nous félicitons des rapports de la Conférence de Londres sur l'emploi et du Sommet social de Rome, ainsi que des principes clés qu'ils proposent. Nous soutiendrons l'emploi en stimulant la croissance, en investissant dans l'éducation et dans la formation, et par des politiques actives du marché du travail, en nous concentrant sur les plus vulnérables. Nous appelons l'OIT, en collaboration avec d'autres organisations concernées, à évaluer les mesures déjà prises et celles qui seront nécessaires à l'avenir.»

Ce rapport répond à la demande du G20, qui en est saisi au Sommet de Pittsburgh (Etats-Unis) les 24 et 25 septembre 2009. Il a été préparé dans un délai très contraignant. Il doit être lu conjointement avec l'autre texte soumis aux dirigeants du G20¹.

Ce rapport comporte les parties suivantes:

Le chapitre 1 présente les derniers chiffres de l'emploi et du chômage pour une sélection de pays couvrant toutes les régions et les niveaux de revenus. Il comporte une discussion sur la situation des pays en développement dans le contexte de la crise économique et financière mondiale.

¹ BIT, 2009: *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi: De la réponse à la crise à la reprise et à la croissance durable*, Communication du BIT au Sommet des dirigeants du G20, Pittsburgh, 24-25 septembre 2009.

Le chapitre 2 contient une étude des mesures anticrise adoptées ou annoncées par les pays en matière d'emploi et de protection sociale depuis le milieu de l'année 2008 jusqu'au 30 juin 2009.

Ces informations ont été collectées par le BIT en étroite collaboration avec les autorités nationales. L'étude porte sur les quatre grands domaines suivants:

- i) stimuler la demande de main-d'œuvre;
- ii) soutenir l'emploi, les demandeurs d'emploi et les chômeurs;
- iii) renforcer la protection sociale et la sécurité alimentaire;
- iv) recourir au dialogue social et protéger les droits au travail.

L'étude porte sur 54 pays, dont tous les pays du G20. La liste détaillée, accompagnée d'une brève description des mesures adoptées par chacun des pays, sera publiée sur le site de l'OIT.

Ce chapitre comprend également une section élaborée par l'OCDE, qui examine l'ampleur des plans de relance budgétaire et des politiques du marché du travail dans les pays de l'OCDE ainsi que leur impact sur l'emploi, et met en évidence les principales orientations des politiques discrétionnaires du marché du travail adoptées par les différents pays.

L'annexe documentaire 1 tente d'illustrer plus concrètement la palette des mesures adoptées par les différents pays pour relancer la demande de main-d'œuvre, protéger l'emploi et les chômeurs, étendre la protection sociale et promouvoir le dialogue social. A ces informations sont joints des premiers commentaires renvoyant aux connaissances et à la littérature actuelles sur le sujet. Il s'agit d'un travail préliminaire qui va se poursuivre et se développer en intégrant les contributions des pays du G20, des mandants de l'OIT et des organisations internationales compétentes.

Ces informations seront présentées pour discussion et examen au Conseil d'administration du Bureau international du Travail à sa session de novembre 2009.

Le résultat de ce processus sera à la disposition du G20 pour toute action de suivi décidée par les dirigeants.

L'annexe 2 énumère les 54 pays couverts par l'étude du BIT par région et par catégorie de revenu.

L'annexe 3 fournit un inventaire des mesures prises par les 54 pays de l'échantillon, dont tous les pays du

G20, pour les 32 mesures identifiées par l'étude du BIT.

L'annexe 4 propose une estimation de l'effet agrégé sur l'emploi des mesures de relance adoptées par les pays. Cette estimation fournit un ordre de grandeur des emplois sauvés ou générés par ces mesures extraordinaires.

L'annexe 5 présente quatre scénarios possibles pour la reprise de l'emploi mondial en fonction de l'ampleur de la reprise économique et de son intensité d'emploi.

Chapitre 1

Tendances récentes de l'emploi et du chômage et discussion de la situation des pays en développement

La plupart des pays ont connu des pertes d'emplois considérables à partir du troisième trimestre de 2008. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'au deuxième trimestre de 2009, d'après les derniers chiffres disponibles. La figure 1.1 montre cette tendance pour les pays du G20 ainsi que pour le G20 et 34 pays supplémentaires².

1.1. Chute de l'emploi et montée du chômage

Dans le groupe des pays du G20³, depuis le début de 2002, la tendance était à la hausse, avec une augmentation annuelle de 1,6 pour cent. De mars 2008 à mars 2009, l'emploi total a diminué de 0,8 pour cent en moyenne.

Le chômage a suivi une tendance inverse (figure 1.2). Le taux moyen de chômage montre en 2008 une tendance à la hausse, qui s'est poursuivie au premier semestre de 2009. Le taux moyen de chômage dans les pays du G20 était de 8,5 pour cent en mars 2009, soit 1,5 point de pourcentage de plus que l'année précédente. En mars 2009, le nombre total de chômeurs pour l'échantillon de pays était 23,6 pour cent plus élevé qu'en mars 2008. D'après les chiffres disponibles pour un nombre plus limité de pays, le nombre de chômeurs en mai 2009 était 29,6 pour cent plus élevé que l'année précédente.

On semble apercevoir les premiers signes d'une modération du rythme de cette détérioration. D'après les chiffres pour avril-juin 2009, qui ne sont disponibles que pour un nombre limité de pays, la progression du chômage s'est ralentie par rapport au premier trimestre 2009.

Le tableau 1.1 montre les derniers chiffres (fin de juillet 2009) du chômage pour 34 pays, dont les pays

du G20. Dans 31 des 34 pays (dont 16 pays du G20 sur 17), le taux de chômage mensuel ou trimestriel pour 2009 est en augmentation par rapport à l'année précédente. Seules l'Indonésie, les Philippines et Maurice affichent au début de 2009 un taux inférieur.

Parmi les pays pour lesquels les chiffres des deux premiers trimestres de 2009 sont disponibles, le taux de chômage a augmenté de près de 8 points pour l'Espagne, de plus de 5 points pour l'Irlande, la Lettonie et la Turquie, de 4 points aux Etats-Unis, de 3 points en République tchèque, de 2,5 points au Canada, de 2,2 points en Ukraine, de 1,9 point au Royaume-Uni, de 1,5 point en France et de 1,4 point dans la Fédération de Russie. Quant au Brésil, le dernier taux de chômage pour juillet 2009 (8 pour cent) est inférieur à celui de juillet 2008.

La majorité des pays du G20 ont enregistré une augmentation majeure du nombre de chômeurs durant ces douze derniers mois. De juin 2008 à juin 2009, leur nombre a augmenté de 69 pour cent aux Etats-Unis, 44 pour cent au Canada, 42 pour cent en Australie, 26 pour cent en République de Corée et 22 pour cent en Ukraine. De mai 2008 à mai 2009, le chômage s'est accru de 83 pour cent dans la Fédération de Russie, de 55 pour cent en Turquie d'avril 2008 à avril 2009 et de 38 pour cent au Royaume-Uni de mars 2008 à mars 2009. Au Brésil, le nombre de chômeurs montre une tendance à la hausse depuis janvier 2009.

En Chine, les possibilités d'emploi en milieu urbain ont diminué de façon significative. Au premier trimestre de 2009, l'accroissement de l'emploi dans les zones urbaines par rapport au premier trimestre de 2008 a été de 1,2 million, soit 1 pour cent, beaucoup moins que pendant la même période entre 2007 et 2008: 2,6 pour cent.

L'emploi dans les industries manufacturières a fortement baissé dans certains pays. Un recul de plus de 10 pour cent a été observé, entre autres, au Canada, aux Etats-Unis, en Espagne et au Royaume-Uni, par rapport à la même période en 2008.

² Voir tableau 1.1 (liste des 34 pays).

³ En l'absence de chiffres mensuels ou trimestriels pour la Chine, l'Inde et l'Arabie saoudite, on a supposé que la tendance pour ces pays était similaire à la tendance moyenne des pays du même groupe dont on connaissait les chiffres.

Figure 1.1. Evolution de l'emploi en pourcentage par rapport à la même période de l'année précédente (2000-2009)



Figure 1.2. Evolution du chômage en pourcentage par rapport à la même période de l'année précédente (2000-2009)



Ce tableau montre également pour 17 pays le record historique du taux de chômage ces quarante dernières années⁴. Pour une majorité de ces pays (13), le taux de chômage du début de l'année 2009 est inférieur au record historique. Il est égal à ce dernier, ou très proche pour trois pays (Japon, Suède, Etats-Unis), et plus élevé dans un pays (Turquie).

1.2. Un impact différent sur les femmes et sur les hommes

Le taux de chômage a augmenté tant pour les femmes que pour les hommes mais il est en moyenne plus élevé pour les femmes. Dans les premiers mois de 2009, il a augmenté plus lentement pour elles dans la plupart des 29 pays pour lesquels des données sont disponibles. En conséquence, l'écart entre hommes et femmes s'est donc provisoirement réduit en Turquie, au Mexique, en Australie, en Hongrie et en Allemagne, où le taux de chômage des hommes est maintenant supérieur à celui des femmes. Cette situation peut se modifier si la faiblesse du marché du travail persiste.

En fonction de la répartition des professions selon le sexe, les hommes ont été les premiers touchés par les

⁴ Les taux de chômage ne sont pas strictement comparables étant donné l'évolution des définitions et des méthodes sur une période aussi longue.

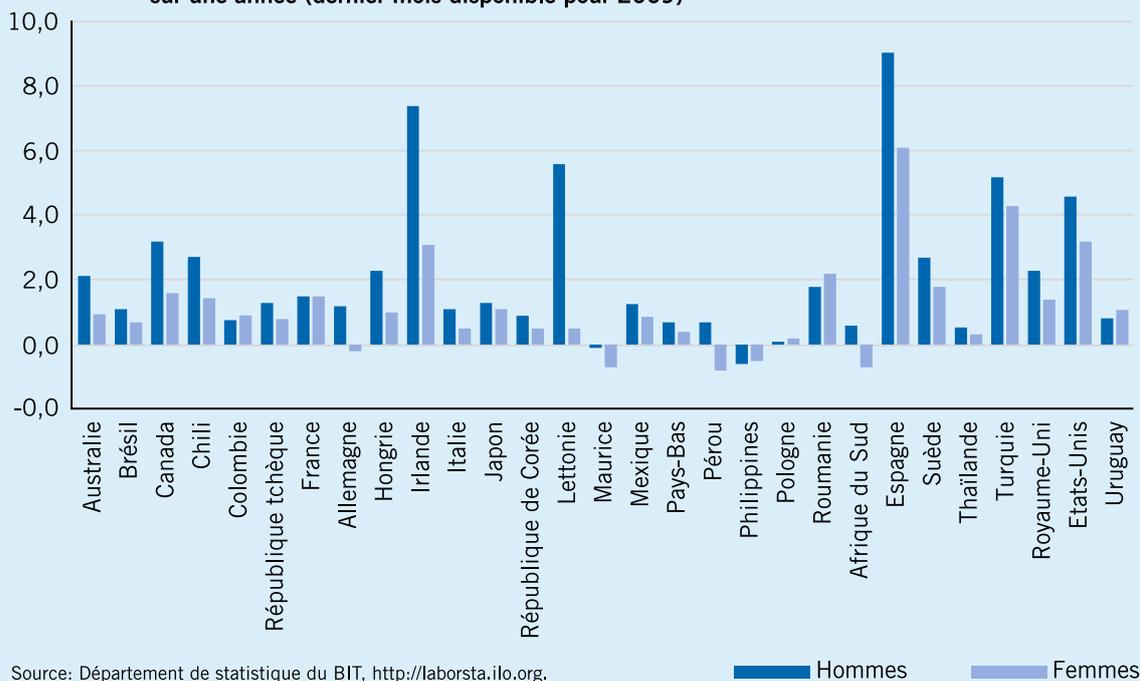
pertes d'emplois dans certains pays. Au Brésil, de mai 2008 à mai 2009, l'accroissement du nombre d'hommes au chômage a été deux fois plus important que pour les femmes. Aux Etats-Unis, en juin 2009, le nombre de chômeurs avait augmenté de près de 80 pour cent par rapport à juin 2008. Au cours de la même période, le nombre de chômeuses avait augmenté de 57 pour cent. On peut observer des tendances similaires en Australie, au Canada, au Chili, en Colombie, en République de Corée, en Espagne, en Lettonie, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, en Suède, en Thaïlande et en Turquie.

Dans d'autres pays, ce sont les femmes qui ont été les premières touchées, par exemple dans les industries textiles d'exportation d'Asie. Les chiffres de ces derniers mois montrent par ailleurs que le taux de chômage des femmes est en train de rattraper rapidement celui des hommes.

1.3. Chômage des jeunes

Au premier semestre 2009, le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) est en forte hausse par rapport à celui de 2008, dans les pays qui publient ces données. Par exemple, en juin 2009, il a atteint 19,7 pour cent dans l'Union européenne (UE-27), contre 15,4 pour cent en juillet 2008, soit une augmentation de plus de 4 points (Eurostat). On a pu observer aussi de fortes hausses dans

Figure 1.3. Taux de chômage ventilé par sexe, évolution en points de pourcentage sur une année (dernier mois disponible pour 2009)



Source: Département de statistique du BIT, <http://laborsta.ilo.org>.

**Tableau 1.1. Taux de chômage (derniers chiffres mensuels pour 2009)
et évolution par rapport au mois correspondant de 2008**

Pays	Dernière période	Source	Taux de chômage (en pourcentage)	Evolution sur un an (points de pourcentage)	Taux le plus élevé des 40 dernières années (en pourcentage)	Année	Emploi salarié (en pourcentage du total)
Maurice	Février-09	ESM ¹	8,0	-0,2			80,0
Afrique du Sud	Mai -09	ESM	23,6	0,5			84,4
Argentine	Février -09	ESM	8,6	0,2			75,8
Brésil	Mai -09	ESM	8,8	0,9	14,1	1981	76,1
Canada	Juin -09	Estimations	8,1	2,5	12,0	1983	83,9
Chili	Avril -09	ESM	10,2	2,3			68,7
Colombie	Avril -09	ESM	11,9	0,8			48,9
Mexique	Février -09	ESM	5,1	1,1	6,2	1995	67,1
Pérou	Mars -09	ESM	9,3	0,0			61,5
Etats-Unis	Juin -09	ESM	9,7	4,0	9,7	1982	93,4
Uruguay	Mai -09	Fichiers administratifs	8,1	0,9			69,8
Australie	Juin -09	ESM	5,7	1,6	10,6	1993	88,7
Chine	Décembre - 08	Fichiers administratifs	4,2	0,2			
Japon	Mai -09	ESM	5,2	1,2	5,4	2002	86,4
Indonésie	Février -09	ESM	8,1	-0,3			27,7
Rép. de Corée	Juin -09	ESM	3,9	0,8	7,0	1998	69,6
Philippines	Avril -09	Fichiers administratifs	7,5	-0,5			51,9
Thaïlande	Février - 09	Estimations	2,1	0,4			
République tchèque	Mai - 09	Fichiers administratifs	8,0	3,0	8,9	2000	83,4
France	Février -09	Fichiers administratifs	8,9	1,5			89,1
Allemagne	Juin -09	ESM	8,1	0,6	11,1	2005	88,4
Hongrie	Février -09	ESM	9,7	1,7			87,2
Irlande	Février -09	ESM	10,1	5,5	16,9	1986	82,6
Italie	Février -09	ESM	7,9	0,8	12,0	1987	74,8
Lettonie	Mars -09	ESM	10,7	5,8			88,5
Pays-Bas	Avril -09	ESM	4,6	0,5			86,8
Pologne	Mai -09	Admin. records	10,8	0,8	19,9	2000	77,1
Roumanie	Mai -09	Admin. records	5,8	2,0			69,2
Fédération de Russie	Février -09	ESM	8,5	1,4	12,9	1999	92,7
Espagne	Février -09	ESM	17,5	7,9	22,9	1995	83,0
Suède	Avril -09	ESM	8,3	2,3	8,2	1993	89,5
Turquie	Avril-09	ESM	14,9	5,0	10,5	2003	60,2
Ukraine	Mars-09	ESM	9,5	2,4			82,0
Royaume-Uni	Février -09	ESM	7,1	1,9	11,8	1984	86,2

¹ ESM = Enquête sur la main-d'œuvre.

Source: Département de statistique du BIT, <http://laborsta.ilo.org>.

*Les chiffres présentés sont ceux dont disposait le BIT le 20 juillet 2009. Ils ont été reçus ou proviennent de publications, de sites Internet et de services statistiques nationaux officiels. Ces chiffres reposent sur les définitions nationales, ne sont pas ajustés en fonction des variations saisonnières et n'ont pas été modifiés par le BIT.

Tableau 1.2. Travailleurs découragés

Pays	Période	Travailleurs découragés (en milliers)	Taux de chômage (en pourcentage)	Taux de chômage élargi (en pourcentage)
Afrique du Sud	2 ^e trimestre-09	1517	23,6	29,7
Brésil	Mars-09	927	9,0	12,6
Mexique	1 ^{er} trimestre-09	5656	5,1	15,6
Etats-Unis	Juin-09	2176	9,7	10,9
République tchèque	2008	11	4,4	4,6
France	2008	128	7,4	7,8
Allemagne	2008	255	7,5	8,0
Hongrie	2008	138	7,8	10,8
Italie	2008	1810	6,7	13,0
Pays-Bas	2008	115	2,8	4,0
Pologne	2008	488	7,1	9,7
Portugal	2008	24	7,6	8,0
Roumanie	2008	299	5,8	8,5
Espagne	2008	348	11,3	12,7
Turquie	2008	681	9,4	11,9
Royaume-Uni	2008	74	5,6	5,9

Source: Sites Internet de statistique nationale et base de données Eurostat. Le taux de chômage élargi est calculé en divisant le nombre de chômeurs et de travailleurs découragés par le nombre de personnes actives et de travailleurs découragés. La définition des travailleurs découragés peut varier d'un pays à l'autre.

plusieurs autres pays, dont le Japon, la Norvège, la Turquie et les Etats-Unis.

1.4. Le chômage et les travailleurs découragés

Les statistiques de l'emploi et du chômage ne reflètent pas complètement l'étendue du problème. Outre la montée du chômage, de nombreux pays sont confrontés à l'augmentation significative du nombre de travailleurs découragés. Si ce groupe de la population en âge de travailler qui est disponible et disposée à travailler, mais ne cherche pas d'emploi, était pris en compte, le nombre total de chômeurs augmenterait de façon significative, et donc aussi le taux de chômage. Le tableau 1.2, qui présente des chiffres pour 2008 surtout, donne une indication de la taille de ce groupe, même avant la crise.

Les pertes d'emplois et le chômage, notamment lorsque ce dernier se prolonge, ont un coût personnel et social élevé: perte de compétences, de confiance en soi, coûts de santé, criminalité. La Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social présidée par les professeurs Stiglitz et Sen insiste sur ces coûts dont il n'est pas correctement tenu compte dans les indicateurs actuels⁵.

⁵ Voir www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/fr/index.htm.

1.5. Une crise mondiale mais des répercussions différentes sur les marchés du travail

Avec le déclin de l'activité économique, le nombre d'emplois disponibles baisse et le nombre de personnes à la recherche d'un emploi augmente. C'est ce que disent les chiffres. Une baisse forte (ou modérée) du PIB devrait donc logiquement entraîner une hausse du chômage forte (ou modérée). C'est vrai pour un certain nombre de pays, comme il ressort du tableau 1.3, notamment pour l'Espagne et le Brésil respectivement. Cependant, pour un certain nombre de pays, la forte baisse du PIB (Allemagne, Mexique) ne s'accompagne que d'une aggravation modérée du chômage. Et dans certains pays où le PIB n'a que modérément baissé (en termes relatifs), le chômage a subi une forte hausse. Ces variations ne peuvent s'expliquer qu'au travers des différences de situation d'un pays à l'autre et de politiques actives du marché du travail.

En réalité, une récession brutale peut être amortie par une forte expansion du travail à temps partiel (comme en Allemagne), par la sortie du marché du travail (comme au Japon) ou par l'augmentation du nombre de personnes disponibles pour travailler mais qui ne recherchent pas activement du travail (travailleurs découragés au Mexique)

Tableau 1.3. Baisse du PIB, augmentation du chômage: spécificités nationales

Baisse estimative du PIB en 2009	Augmentation observée du chômage	
	Brutale (>1,6 point de pourcentage)	Modérée (<1,3 point de pourcentage)
Brutale (>4 pour cent)	Espagne, Royaume-Uni	Allemagne, Italie, Japon, Mexique
Modérée (< 3 pour cent)	Australie, Canada, Etats-Unis	Brésil, Indonésie

Source: Chiffres du PIB en 2009 tirés du FMI, chiffres du chômage tirés du tableau 1.1.

Tableau 1.4. Fréquence des enquêtes sur la main-d'œuvre

Enquête	Nombre de pays
Mensuelle	19
Trimestrielle	46
Semestrielle	1
Annuelle	78
Irrégulière sur la période 2004-2008	
1 enquête	17
2 enquêtes	6
3 enquêtes	14
Nombre total de pays	181

Source: BIT.

ou par une hausse du nombre de personnes occupées dans le secteur informel (comme c'est peut-être le cas en Indonésie, où moins de 30 pour cent de la population active est pourvue d'un emploi salarié).

Inversement, la montée en flèche du chômage au Canada et aux Etats-Unis avec une contraction plus modérée de l'activité économique (contraction du PIB estimée à -2,3 pour cent et -2,6 pour cent respectivement pour 2009, contre -6 pour cent ou plus en Allemagne et au Japon) peut s'expliquer par des relations de travail plus réactives.

1.6. Des données à jour sur le marché du travail

Disposer en temps utile de chiffres complets décrivant les tendances du marché du travail est essentiel pour le débat public et l'élaboration des politiques. Cependant, de nombreuses lacunes subsistent dans ce domaine. Sur 181 pays, 65 (soit 36 pour cent) réalisent des enquêtes mensuelles ou trimestrielles sur la main-d'œuvre, alors que 116 pays font des enquêtes annuelles, dont certains à intervalles réguliers.

1.7. L'impact de la crise dans les pays en développement

En 2008-09, la crise mondiale va entraîner dans la plupart des pays en développement⁶ une contraction de la croissance par rapport à 2007-08. Les taux de croissance par groupe de pays sont indiqués dans le tableau 1.5.

Tous les groupes de pays du tableau 1.5 montrent une croissance négative du PIB par habitant en 2008-09, à l'exception de deux, les pays en développement à revenu intermédiaire et les pays les moins avancés. Il en est de même pour les grands exportateurs de produits manufacturés et les grands exportateurs de produits de base. Ce sont les pays en transition de la CEI qui enregistrent la croissance la plus négative de leur PIB par habitant. La plupart des pays en développement connaissent une forte décélération de leur croissance plutôt que des taux de croissance négatifs.

Le tableau 1.6 ci-dessous montre pour les deux périodes consécutives 2007-08 et 2008-09 le nombre de pays qui ont subi des épisodes de croissance négative du PIB par habitant. Pour la période 2008-09, il s'agit d'une estimation.

Le tableau 1.6 montre une évolution négative du PIB par habitant en 2008-09 dans presque toutes les économies avancées du monde et dans la majorité des économies en transition. Dans le noyau des pays en développement⁷, on constate qu'il y a comparativement moins de pays à croissance négative. Pour une minorité significative de PMA et de pays en développement à revenu intermédiaire – 29 pays sur 92 – (représentant environ 17

⁶ Les économies les moins avancées sont définies selon la classification de l'ONU (<http://unstats.un.org/>). Le reste des économies en développement, qui ne font pas partie des pays en développement à revenu élevé (PIB par habitant > 10 000 \$ en 2003) ni des pays exportateurs de pétrole (exportations de pétrole > 50 pour cent des exportations), figurent dans le groupe des pays en développement à revenu intermédiaire. Les pays en développement à revenu intermédiaire et les pays les moins avancés constituent ce qu'on appelle le noyau des pays en développement ou principaux pays en développement.

⁷ Le «noyau» des pays en développement, constitué par les pays en développement à revenu intermédiaire et les pays les moins avancés, représente plus de 75 pour cent du monde en développement et plus de 93 pour cent de sa population. Pour plus de détails, voir Ghose, Majid et Ernst (2008): *Relever le défi de l'emploi dans le monde*, BIT.

Tableau 1.5. Evolution du PIB par habitant (agrégats par groupe de pays)

	2007-08	2008-09
Pays industrialisés	2,3	-3,3
Pays en transition-CEI	7,7	-4,2
Pays en transition-CEE	6,5	-1,8
Pays en développement exportateurs de pétrole	5,1	0,4
Pays en développement à revenu élevé	3,4	-4,7
Pays en développement à revenu intermédiaire	7,4	2,4
Pays en développement les moins avancés (PMA)	6,7	2,1
Tous les pays	4,1	-1,7
Pays en développement grands exportateurs de produits manufacturés	7,4	2,4
Pays en développement grands exportateurs de produits de base	6,3	2,4

Calculs basés sur les chiffres du FMI (2009). Perspectives de l'économie mondiale, avril 2009.

Note: Un grand exportateur de produits manufacturés est défini comme un pays dont les exportations de produits manufacturés représentent plus de 50 pour cent de ses exportations de marchandises. Un grand exportateur de produits de base est un pays dont les exportations de produits de base représentent plus de 30 pour cent de ses exportations. Les grands exportateurs de produits manufacturés et de produits de base ne font pas exclusivement partie des 123 pays en développement.

Tableau 1.6. Proportion de pays dont le taux de croissance du PIB par habitant est négatif

	Croissance d'une année sur l'autre	
	2007-08	2008-09
Pays industrialisés	1/23	22/23
Pays en transition-CEI	0/12	6/12
Pays en transition-CEE	2/13	11/13
Pays en développement exportateurs de pétrole	1/17	5/17
Pays en développement à revenu élevé	1/14	8/14
Pays en développement à revenu intermédiaire	0/44	19/44
Pays en développement les moins avancés (PMA)	1/48	10/48
Tous les pays en développement	3/123	42/123
Pays en développement grands exportateurs de produits manufacturés	0/27	11/27
Pays en développement grands exportateurs de produits de base	1/20	6/20

Calcul basé sur les chiffres du FMI (2009).

pour cent de la population des pays en développement), il est prévu une croissance négative en 2008-09.

Pour 81 des 123 pays en développement (qui représentent environ 83 pour cent de la population des pays en développement) le FMI prévoit une croissance positive en 2008-09. Toutefois, ces économies vont connaître une décélération presque universelle de leur croissance. Pour 24 pays qui représentent environ 52 pour cent de la population du monde en développement, les taux de croissance du PIB par habitant seront encore supérieurs à 3 pour cent en 2008-09. Le reste des économies en développement (57) à croissance positive devraient enregistrer un taux de croissance par habitant inférieur à 3 pour cent.

Les chiffres sur la pauvreté sont antérieurs à la crise. Si on se base sur la relation historique entre croissance et pauvreté, il est probable que, dans les pays où la croissance ralentira, le recul de la pauvreté ralentira aussi. Pour les économies à croissance négative, il est fort possible que les taux de pauvreté augmentent.

Cette évolution aura des conséquences négatives sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement relatifs à la pauvreté, même si l'impact sur les taux de pauvreté mondiaux n'est pas clair⁸. Le rapport de l'ONU du milieu de l'année 2009 sur la situation économique mondiale indique: «la crise représente une menace significative pour le développement économique et social mondial, y compris la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ainsi que d'autres objectifs de développement convenus au niveau international»⁹.

Selon les estimations de l'ONU, 73 à 103 millions de personnes de plus que ce qui était prévu sans la crise vont rester pauvres ou le devenir. Cela représente une augmentation de 1,3 pour cent de l'incidence de la pauvreté dans le monde en développement. La Banque mondiale estime que la moitié des pays en développement va connaître une augmentation de l'extrême pauvreté en 2009¹⁰.

Dans son rapport de 2009 sur les pays les moins avancés, la CNUCED fait valoir que la crise économique mondiale devrait avoir, dans les pays les moins avancés, des conséquences telles qu'il ne sera plus possible de faire comme avant. Il faudra repenser le modèle de développement¹¹.

⁸ Chen et Ravallion, 2009: *The impact of the global financial crisis on the world's poorest*. Ces auteurs montrent que les taux mondiaux de pauvreté vont continuer à baisser, passant de 42 pour cent à 39 pour cent (seuil de pauvreté 2) et de 21 à 18 pour cent (seuil de pauvreté 1,25 dollar(s)).

⁹ Nations Unies, 2009: *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2009*, New York.

¹⁰ Banque mondiale: *Global monitoring report 2009*.

¹¹ CNUCED: *Rapport 2009 sur les pays les moins avancés*, Nations Unies, Genève.

La crise économique a envoyé des ondes de choc vers les pays en développement et les économies en transition, avec une réduction significative des exportations, des flux de capitaux entrants et des transferts de fonds envoyés par les travailleurs expatriés. On observe également un approfondissement des déficits de la balance des opérations courantes et une dépréciation des taux de change. Tous ces éléments, séparément ou conjointement, ont une incidence sur les conditions de vie et de travail de la population.

La réduction des exportations signifie souvent la perte d'emplois dans le secteur moderne, c'est-à-dire les «bons emplois» par comparaison avec l'économie informelle. Le ralentissement des flux de capitaux entrants aura une incidence sur le futur taux de croissance de l'emploi. L'un et l'autre aggravent le chômage et tendent également à gonfler l'économie informelle déjà surdimensionnée, avec plus de sous-emploi et moins de productivité. La diminution des envois de fonds des migrants va se traduire par une réduction de la consommation des ménages destinataires, qui peuvent être déjà proches du seuil de pauvreté. Si les ménages pauvres sont directement intégrés à l'économie d'exportation en tant que travailleurs ou producteurs, la baisse du prix des produits de base à l'exportation pesera directement sur leur niveau de vie.

En Amérique latine ou dans les Caraïbes, le chômage a atteint 8,5 pour cent en moyenne au premier trimestre de 2009, contre 7,9 pour cent au premier trimestre de 2008, ce qui représente plus d'un million de chômeurs.

Les derniers chiffres officiels concernant l'Indonésie et la Thaïlande corroborent l'expansion de l'emploi informel¹². En Indonésie, le nombre de salariés a augmenté d'environ 1,4 pour cent de février 2008 à février 2009, alors que le nombre de travailleurs hors agriculture a augmenté d'environ 7,3 pour cent au cours de cette période. En Thaïlande, les chiffres du premier trimestre de 2009 montrent une augmentation de 0,6 pour cent du nombre de salariés, soit 104 000 personnes, redevable uniquement à l'emploi public. Par ailleurs, le nombre de travailleurs à leur compte et de travailleurs familiaux a augmenté de 3,2 pour cent, soit 566 000 personnes, par rapport à l'année précédente. Ceci montre une augmentation significative du travail informel de piètre qualité.

L'impact complet de la crise sur la population des pays en développement, et particulièrement des pays à faible revenu, reste à évaluer.

¹² P. Huynh, S. Kapsos, S. Beom Kim et G. Sziraczki, 2009: *Impacts of Current Global Economic Crisis on Asia's Labour Market*, BIT, Bangkok.

Chapitre 2

Mesures pour l'emploi et la protection sociale adoptées par les pays pour lutter contre la crise

Ce chapitre comporte deux parties. La première présente les principales conclusions de l'étude du BIT sur les mesures anticrise adoptées par les pays dans quatre domaines principaux:

- i) stimuler la demande de main-d'œuvre;
- ii) soutenir l'emploi, les demandeurs d'emploi et les chômeurs;
- iii) renforcer la protection sociale et la sécurité alimentaire;
- iv) recourir au dialogue social et protection des droits au travail.

L'étude a été réalisée sur la base de 32 mesures spécifiques répertoriées dans ces quatre domaines.

Ces 32 mesures reflètent les conclusions de la Conférence de Londres sur l'emploi (24 mars 2009), celles du Sommet social du G8 élargi à Rome (29-31 mars 2009) et le Pacte mondial pour l'emploi adopté à la Conférence internationale du Travail en juin 2009.

La deuxième partie a été préparée par l'OCDE. Elle complète l'analyse qui précède en ce sens qu'elle évalue l'ampleur des plans de relance budgétaire et des politiques du marché du travail des pays de l'OCDE ainsi que leur impact sur l'emploi. Cette partie s'appuie très largement sur l'analyse de la crise de l'emploi contenue dans l'édition 2009 des *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE.

Impact des mesures sur l'emploi

Le BIT a estimé les effets de ces mesures anticrise. Bien que les indicateurs du chômage et d'autres indicateurs de la dégradation du marché du travail se soient fortement détériorés au cours de ces douze derniers mois, ils auraient encore plus augmenté sans l'adoption de ces mesures. Le BIT estime, sur la base des calculs du FMI, que l'expansion budgétaire discrétionnaire avec les stabilisateurs automatiques auront créé ou sauvé en 2009 de 7 à 11 millions d'emplois dans les pays du G20. Ces emplois créés ou sauvés représentent entre 29 et 43 pour

cent du chômage total de ces pays au premier semestre 2009. Sans ces dépenses, le chômage aurait augmenté dans une proportion équivalente. L'annexe 4 donne des informations plus détaillées sur cette estimation.

2.1. L'étude du BIT

Les informations nécessaires à cette étude ont été recueillies par le BIT auprès de sources officielles de 54 pays¹³. Cet échantillon de pays inclut tous les pays du G20 et établit un équilibre entre régions et catégories de revenus.

L'étude porte sur les nouvelles mesures en faveur de l'emploi et de la protection sociale annoncées ou adoptées par les pays entre le deuxième semestre de l'année 2008 et le 30 juin 2009. Il n'inclut donc pas les mesures mises en place avant juin 2008. De plus, les données se limitent aux mesures adoptées ou annoncées par les gouvernements fédéraux ou nationaux, excluant les initiatives prises par des entités décentralisées.

L'annexe 3 contient la liste des mesures prises par chaque pays pour les 32 rubriques répertoriées dans l'étude du BIT.

Aperçu des mesures adoptées

Durant la période allant du deuxième semestre 2008 au 30 juin 2009, les pays ont adopté des mesures visant à:

Stimuler la création d'emplois en:

- i) investissant de l'argent public dans différents types d'infrastructures;
- ii) fournissant un soutien supplémentaire aux PME en particulier, sous forme de facilités de crédit, de réductions fiscales et de conseils techniques;
- iii) accordant aux entreprises des subventions et des réductions des charges sociales pour abaisser le

¹³ Voir la liste à l'annexe 2.

coût du maintien des travailleurs dans leur emploi et faciliter de nouvelles embauches;

- iv) maintenant les travailleurs dans leur emploi grâce à la réduction du temps de travail, l'indemnisation du chômage partiel, la réduction des charges salariales et des programmes de formation.

Apporter un complément de revenu aux travailleurs et aux familles grâce à:

- i) l'extension des indemnités de chômage;
- ii) l'extension et l'adaptation des prestations de santé et des prestations de retraite des personnes âgées;
- iii) l'augmentation des programmes de transferts en espèces et d'assistance sociale.

Aider les chômeurs et les demandeurs d'emploi en:

- i) renforçant les services publics de l'emploi;
- ii) étendant les programmes et moyens de formation.

Stimuler le dialogue social et la concertation avec les entreprises et les travailleurs sur les mesures anticrise par le biais de:

- i) consultations nationales et sectorielles entre entreprises et travailleurs et avec les gouvernements;
- ii) accords nationaux et sectoriels entre entreprises et travailleurs et avec les gouvernements;
- iii) consultations et accords au sein des entreprises.

En moyenne, chaque pays (au niveau national ou fédéral) a adopté un peu plus de dix nouvelles mesures (pendant la période de référence) sur les 32 mesures identifiées dans l'étude du BIT. Dans chacun des quatre domaines susmentionnés, chaque pays a adopté en moyenne à peu près quatre nouvelles mesures pour stimuler la demande de main-d'œuvre, deux ou trois

Tableau 2.1. Fréquence des mesures adoptées par les pays étudiés

1. Stimuler la demande de main-d'œuvre	(%)	2. Soutenir l'emploi, les demandeurs d'emploi et les chômeurs	(%)
Dépenses budgétaires supplémentaires dans des infrastructures	87,0	Mesures supplémentaires de formation	63,0
en fonction de critères relatifs à l'emploi	33,3	Renforcement de la capacité des services publics de l'emploi	46,3
en fonction de critères écologiques	29,6	Nouvelles mesures pour les travailleurs migrants	27,8
Emploi public	24,1	Réduction du temps de travail	27,8
Nouveaux programmes ciblés sur l'emploi ou extension des programmes existants	51,9	Chômage partiel avec formation et travail à temps partiel	27,8
Accès au crédit pour les PME	74,1	Réduction de salaires	14,8
Accès aux appels d'offres pour les PME	9,3	Extension des indemnités de chômage	31,5
Subventions et réductions fiscales pour les PME	77,8	Assistance sociale et mesures de protection supplémentaires	33,3
3. Renforcement de la protection sociale et de la sécurité alimentaire		4. Dialogue social et droits des travailleurs	
Réduction sur les cotisations de sécurité sociale	29,6	Consultation sur les réponses à la crise	59,3
Transferts en espèces supplémentaires	53,7	Accords au niveau national	35,2
Accès étendu à l'assurance-maladie	37,0	Accords sectoriels	11,1
Modifications des pensions de vieillesse	44,4	Mesures supplémentaires pour lutter contre la traite des travailleurs	3,7
Modifications de salaires minimaux	33,3	Mesures supplémentaires pour lutter contre le travail des enfants	3,7
Nouvelles mesures de protection pour les travailleurs migrants	14,8	Modification de la législation du travail	22,2
Introduction de subventions sur les produits alimentaires	16,7	Renforcement de la capacité de l'administration/ inspection du travail	13,0
Soutien renforcé à l'agriculture	22,2		

Source: Etude du BIT.

Tableau 2.2. Nombre moyen de mesures prises par catégorie et par groupe de pays classés selon leur revenu

Echantillon de pays par groupe de revenu	Stimuler la demande de main-d'œuvre	Soutenir l'emploi, les demandeurs d'emploi et les chômeurs	Renforcer la protection sociale et la sécurité alimentaire	Dialogue social et droits des travailleurs	Total
Faible revenu (10)	2,9	1,2	2,3	0,8	7,2
Revenu intermédiaire (tranche inférieure) (10)	3,8	2,3	3,2	1,4	10,7
Revenu intermédiaire (tranche supérieure) (17)	3,9	2,9	2,5	1,6	10,9
Revenu élevé (17)	4,4	3,7	2,3	1,8	12,2
Moyenne	3,8	2,5	2,6	1,4	10,3

Source: Etude du BIT.

mesures pour aider les demandeurs d'emploi et les chômeurs, deux ou trois mesures pour étendre la protection sociale et une mesure pour stimuler le dialogue social et les droits des travailleurs.

Le tableau 2.1 montre la fréquence des mesures adoptées par chacun des pays sur les 32 mesures identifiées dans l'inventaire du BIT.

Des tendances claires se dégagent dans la composition des mesures adoptées par les pays en fonction de leur catégorie de revenu. Les pays à faible revenu ont adopté, en moyenne, un peu moins de mesures que les pays à revenu plus élevé. Tous les pays ont accordé une priorité importante à la réalisation d'investissements nouveaux ou supplémentaires dans l'infrastructure afin de créer des emplois. Cependant, les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire ont aussi investi de façon significative dans l'extension de la protection sociale, alors que les pays avancés ont plus investi dans des politiques du marché du travail. Le tableau 2.2 montre les variations dans la composition des mesures adoptées.

Le nombre de mesures adoptées n'est pas en soi une indication de leur efficacité. La multiplication des interventions n'est pas nécessairement une bonne chose. Un paquet de mesures réduit, mais cohérent, peut se révéler préférable à une pléthore de petites interventions, mal financées et/ou mal conçues. Seule une ana-

lyse détaillée de l'impact de ces mesures permettrait une telle évaluation.

Taille et composition des plans de relance budgétaire

Le rapport du FMI indique que les mesures budgétaires discrétionnaires en 2009 s'élèvent en moyenne à 1,9 pour cent du PIB dans les pays avancés du G20, 30 pour cent environ allant aux infrastructures, et à 2,2 pour cent du PIB dans les pays émergents et les pays en développement du G20, 50 pour cent environ allant aux infrastructures¹⁴.

Le BIT estime que les pays à faible revenu consacrent en moyenne environ 1 pour cent de leur PIB à des investissements supplémentaires dans les infrastructures et que les pays à revenu intermédiaire y consacrent environ 0,7 pour cent de leur PIB. Le tableau 2.3 donne pour un échantillon de pays une indication de l'ampleur des dépenses d'infrastructure.

Calendrier des mesures

Les dates de mise en œuvre sont connues pour la moitié des mesures ayant fait l'objet de l'étude du BIT.

¹⁴ Mark Horton, Manmohan Kumar, et Paolo Mauro: *The State of Public Finances: A cross-country fiscal monitor*, IMF Staff Position Note, juillet 2009.

Tableau 2.3. Dépenses d'infrastructure en 2009, en pourcentage du PIB

Bangladesh	0,1	Egypte	0,8	Pérou	2,2
Cambodge	0,2	Jordanie	2,2	Roumanie	1,0
Chili	0,4	Kenya	1,5	Tanzanie, République-Unie de	1,6
Colombie	0,2	Malaisie	0,6	Uruguay	1,6
Costa Rica	0,8	Pakistan	0,2	Viet Nam	1,7

Source: Rapports par pays du FMI; étude du BIT.

La grande majorité des mesures annoncées prennent effet en 2009 et une faible proportion (5 pour cent) sont annoncées pour 2010. Elles ont en général été rendues publiques en janvier et en avril 2009. Le Sommet de Londres s'est tenu le 2 avril 2009. Environ 15 pour cent des mesures sont limitées dans le temps; il s'agit essentiellement de réductions fiscales pour les entreprises, de mesures d'assistance sociale pour les chômeurs et des droits à la protection sociale accordés aux travailleurs migrants.

Dépenses supplémentaires pour les groupes vulnérables¹⁵

Les pays de tous les groupes de revenu ont essayé d'augmenter leurs dépenses pour les groupes sociaux vulnérables. Au sein de l'échantillon de référence, on peut souligner les mesures suivantes:

- 29 pour cent des pays ont étendu les prestations de chômage à de nouvelles catégories, y compris aux travailleurs qui ont cotisé peu de temps et à ceux dont le temps de travail est réduit. Dix pour cent des pays ont augmenté le montant ou la durée des prestations de chômage, parfois seulement pour certaines catégories de demandeurs d'emploi comme les travailleurs âgés. En outre, 13 pour cent des pays qui n'ont pas changé leur système d'indemnisation du chômage ont introduit de nouvelles aides pour certaines catégories de chômeurs, des réductions d'impôts ou le maintien des droits à la sécurité sociale;
- 23 pour cent des pays ont accordé de nouvelles mesures de protection sociale aux travailleurs migrants, comme l'éducation, le crédit, des facilités pour obtenir un permis de travail, des informations sur le marché du travail et des programmes ciblés d'aide à l'emploi;
- 25 pour cent des pays, tous niveaux de développement confondus, ont accordé des aides supplémentaires aux personnes âgées;
- 6 pour cent des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure) ont adopté des mesures pour renforcer la protection de la maternité;
- 17 pour cent des pays à revenu élevé ont mis en œuvre des politiques visant à augmenter l'emploi des femmes, y compris lors du retour à la vie active après la maternité ou le congé parental, établi des quotas pour les femmes dans les programmes

d'aide à l'emploi destinés aux plus démunis ou facilité la conciliation entre vie professionnelle et responsabilités familiales;

- 55 pour cent des pays ont accru leur soutien aux ménages à faible revenu. Dans les pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure) et les pays à revenu élevé, cette aide additionnelle se concentre sur les ménages à faible revenu qui ont des enfants dans les deux tiers des cas. Dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), les transferts supplémentaires destinés aux pauvres se concentrent sur les catégories de pauvres les plus vulnérables, comme les handicapés, les femmes dans le dénuement, les castes défavorisées, les veuves et les migrants de retour dans leur pays. Quatre pour cent des pays ont appliqué des mesures de valorisation du travail pour inciter les travailleurs faiblement rémunérés à augmenter leur taux d'activité grâce à un crédit d'impôt sur le revenu;
- dans 48 pour cent des pays, les programmes d'aide à l'emploi se sont adressés aux plus démunis. La moitié de ces programmes ont été mis en œuvre dans les zones défavorisées ou les moins développées, et les autres étaient destinés à des catégories de travailleurs pauvres et vulnérables (travailleurs peu qualifiés, chômeurs de longue durée);
- des mesures supplémentaires favorisant l'employabilité des jeunes ont été adoptées dans 33 pour cent des pays. Plus le niveau de développement est élevé, plus la probabilité est forte d'avoir des mesures pour les jeunes. Dix-neuf pour cent des pays ont mis en œuvre de nouveaux programmes de formation pour les jeunes, 10 pour cent ont introduit des programmes d'aide à l'emploi pour les jeunes, 6 pour cent ont mis en place des incitations à l'embauche des jeunes, comme l'abaissement des charges sociales.

Le tableau 2.4 montre la population cible des mesures adoptées par les pays.

2.2. Inventaire et évaluation de l'OCDE

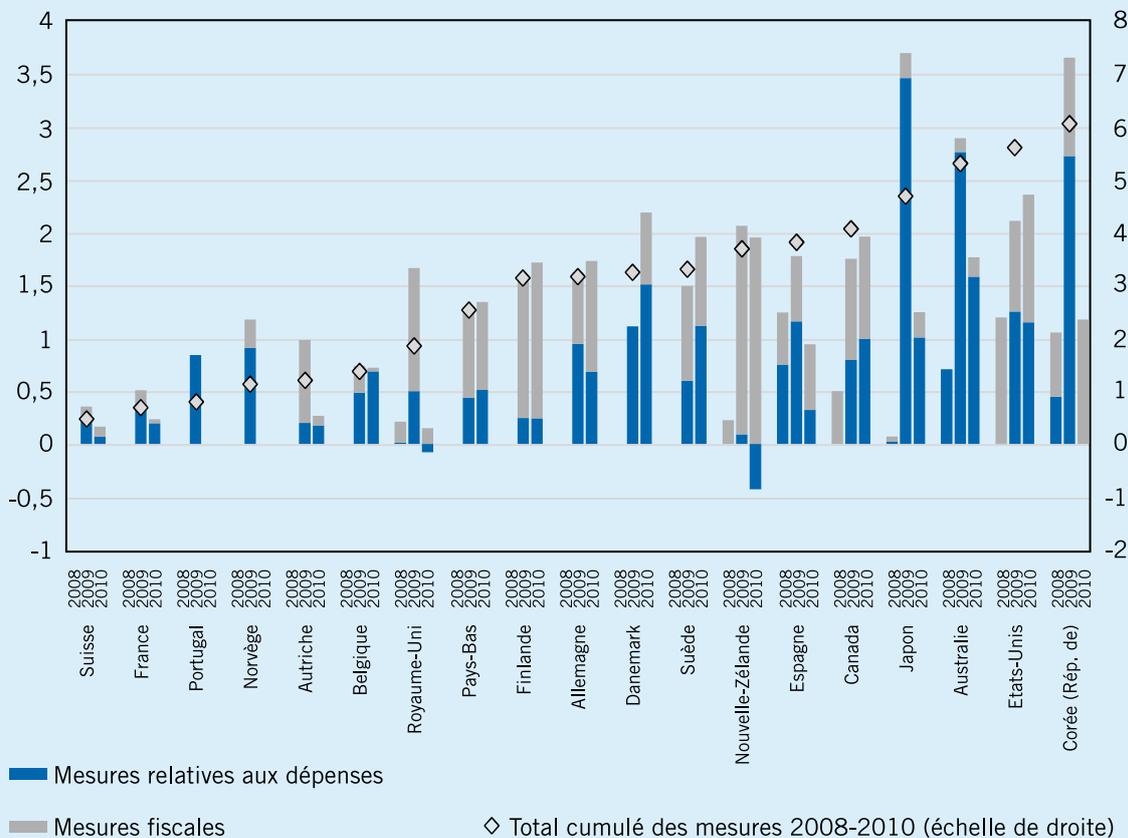
Cette deuxième partie, qui analyse l'ampleur des plans de relance budgétaire et des politiques du marché du travail pour les pays de l'OCDE, montre que l'importance relative des mesures discrétionnaires et des stabilisateurs automatiques varie considérablement d'un pays à l'autre.

Cette partie s'inspire très largement des réponses des pays à un questionnaire OCDE/ Commission européenne destiné à recenser les politiques discrétionnaires introduites par les Etats membres durant la crise ainsi que

¹⁵ Le rapport des Nations Unies intitulé: *Global Impact and Vulnerability Alert System (GIVAS)*, auquel le BIT a contribué, passe en revue l'impact de la crise sur les populations vulnérables.

Tableau 2.4. Exemples de populations cibles

	Faible revenu	Revenu intermédiaire (tranche inférieure)	Revenu intermédiaire (tranche supérieure)	Revenu élevé
Soutien accru aux ménages à faible revenu	Kenya (handicapés mentaux) Bangladesh (femmes indigentes et autres) Népal (enfants, personnes âgées, castes défavorisées) Viet Nam	Inde (veuves, handicapés) Chine (migrants de retour) Philippines (transferts en espèces soumis à conditions pour les plus démunis)	Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Pérou, Honduras, Afrique du Sud, Malaisie, Chili, Roumanie, Fédération de Russie	République tchèque, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Royaume-Uni, Corée (Rép. de), Etats-Unis, Australie, Arabie saoudite, Espagne
Programmes d'aide à l'emploi plus axés sur les pauvres	Cambodge (petits projets dans les zones rurales) Viet Nam (infrastructure dans les districts les plus pauvres)	Philippines, Pakistan, Inde, Afrique du Sud	Uruguay (chômeurs de longue durée et chômeurs âgés) Pérou (jeunes à faible revenu) Serbie (régions) Turquie (régions pauvres) Chine (régions où le crédit est peu disponible) Mexique (régions pauvres)	France, Pays-Bas (travailleurs peu qualifiés, peu rémunérés) Roumanie (régions pauvres), Fédération de Russie (villes à activité unique) Espagne (chômeurs) Chili (régions où le chômage est élevé) République dominicaine (ménages à faible revenu) Etats-Unis (crédit pour les zones rurales et en difficulté) Arabie saoudite (régions peu développées) Corée (Rép. de) (régions à faible revenu, régions pauvres) Japon et Australie (handicapés) Hongrie (zones affaiblies)
Augmentation de la couverture ou du montant des retraites et aide aux personnes âgées	Tanzanie (Rép.-Unie de), Kenya, Bangladesh, Népal	Chine	Roumanie, Fédération de Russie, République dominicaine, Afrique du Sud, Chili	Espagne, Etats-Unis, Corée (Rép. de)
Augmentation de la couverture des prestations de chômage ou de l'assistance aux chômeurs	Viet Nam	Ukraine	Pologne, Roumanie, Uruguay, Chili, Chine	France, Allemagne, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Canada, Japon
Augmentation du montant de la durée des prestations de chômage			Fédération de Russie, Brésil	République tchèque, Canada, Etats-Unis
Mesures visant à protéger les travailleurs migrants	Bangladesh, Népal, Viet Nam	Inde (Kerala), Jordanie, Egypte, Philippines, Pakistan	Brésil	Bahreïn, Pays-Bas, Barbade, Japon
Renforcement de la protection de la maternité	Bangladesh	Inde, Jordanie		
Politiques en faveur de la famille, promotion de l'emploi des femmes		Inde, Afrique du Sud, Jordanie	Chili, Fédération de Russie	Corée (Rép. de), Japon, Pays-Bas, Hongrie
Extension des mesures de formation et d'aide à l'emploi des jeunes	Kenya (réallocation de ressources en faveur des jeunes)	Philippines (extension des programmes d'aide à l'emploi) Jordanie (infrastructure pour les jeunes; formation)	Turquie (incitations à l'emploi; formation) Afrique du Sud (travaux publics) Argentine (formation) Colombie (formation) République dominicaine (formation) Pérou (programmes d'aide à l'emploi) Fédération de Russie (formation)	Japon (service public de l'emploi) Corée (Rép. de) (incitations à l'emploi) France (formation) Allemagne (formation) Royaume-Uni (formation) Etats-Unis (incitations à l'emploi) Pays-Bas (formation et programmes d'aide à l'emploi)

Figure 2.1. Plans de relance budgétaire en pourcentage du PIB de 2008, 2008-2010


Note: L'analyse tient compte de tous les pays de l'OCDE qui ont adopté un plan de relance budgétaire et pour lesquels des informations complètes sur ce plan sont disponibles pour la période 2008-2010. Les pays sont classés par ordre croissant de l'impact budgétaire cumulé sur la période 2008-2010 par rapport au PIB de 2008.

Source: Estimations de l'OCDE tirées de la base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

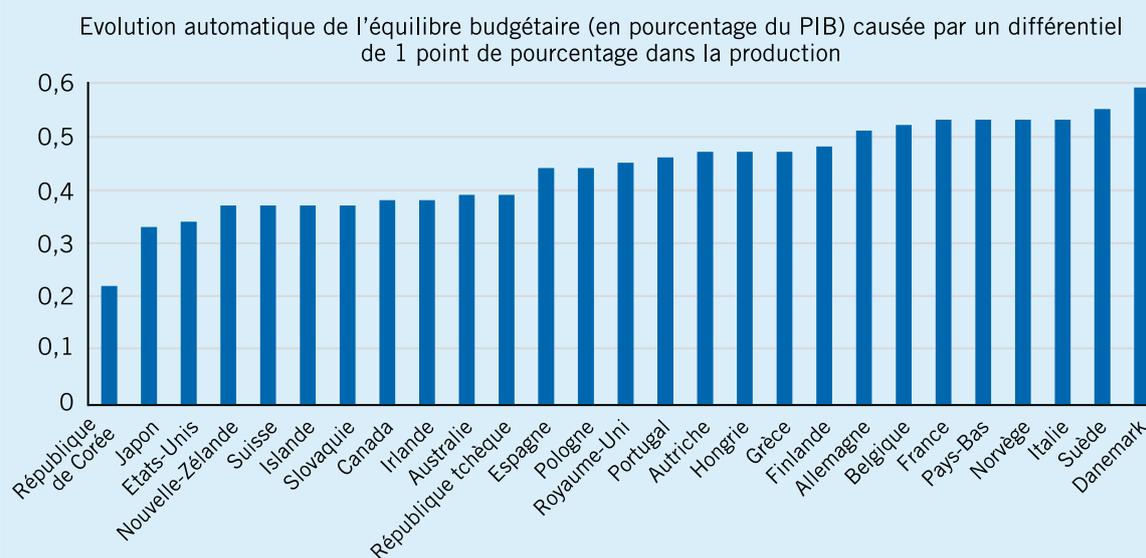
de l'analyse de l'impact sur l'emploi des plans de relance budgétaire, réalisée par le secrétariat de l'OCDE.

Quantifier la réponse à la crise

L'inventaire présenté dans la première partie montre que de nombreux pays prennent des mesures pour atténuer l'impact de la crise sur le marché du travail. La présente partie donne des chiffres sur l'ampleur des plans de relance budgétaire et des politiques du marché de l'emploi mis en œuvre pour lutter contre la crise dans les pays de l'OCDE. Les résultats montrent que l'échelle et la composition des plans de relance, ainsi que l'importance relative des mesures discrétionnaires et des stabilisateurs automatiques varient considérablement d'un pays à l'autre. Et ceci bien que les types de mesures adoptées soient souvent très similaires, du moins si on les compare entre pays développés. Sur la base des travaux récents de l'OCDE sur ce sujet, des estimations de l'impact de ces plans sur l'emploi sont présentées.

Plans de relance budgétaire et stabilisateurs automatiques

L'ampleur des plans de relance budgétaire anticrise, leur calendrier et la répartition des mesures concernant les recettes et les dépenses varient beaucoup d'un pays à l'autre (voir figure 2.1). Ces différences sont dues à une série de facteurs tels que la gravité de la récession, la force des stabilisateurs économiques et les contraintes pesant sur la capacité des gouvernements à s'endetter. Parmi les pays de l'OCDE qui ont mis en place des plans de relance, l'importance relative des mesures portant sur les recettes (c'est-à-dire des réductions d'impôt) et les dépenses supplémentaires varie énormément. Les réductions des impôts sur le revenu des particuliers représentent la majeure partie des mesures fiscales. Cependant, la réduction des charges sociales des employeurs est également assez fréquente, même si elle est assez limitée dans la plupart des cas. Les programmes d'infrastructure et les autres programmes de dépenses publiques représentent

Figure 2.2. Importance relative des stabilisateurs automatiques

Note: Dérivé des estimations de régression de l'élasticité des impôts sur les entreprises, impôts sur les personnes, impôts indirects, cotisations sociales et dépenses courantes du gouvernement par rapport au différentiel de production.

Source: N. Girouard et C. André (2005): «Mesurer le solde budgétaire corrigé des fluctuations cycliques pour les pays de l'OCDE. Document de travail du département économique de l'OCDE, n° 34, OECD Publishing, Paris, 2009.

une part importante des mesures relatives aux dépenses, y compris les mesures déjà prévues. Les transferts de revenus vers les ménages à faible revenu ont aussi été étendus dans un certain nombre de pays. Pour la plupart des pays, l'essentiel des dépenses de relance doit être réalisé au cours de l'année 2009, même si un nombre important de pays ont étalé les mesures sur plusieurs années. Cela signifie que les programmes de relance devraient continuer à soutenir la demande globale dans ces pays pendant une bonne partie de 2010.

En plus des mesures discrétionnaires, la plupart des pays développés disposent de ce qu'on appelle des «stabilisateurs automatiques» dans leur fiscalité et leur système de protection sociale, qui soutiennent de façon automatique la demande globale en cas de détérioration de la situation économique. Parmi ces stabilisateurs automatiques figurent les prestations de chômage et d'autres mesures de protection sociale qui lissent les revenus des ménages en amortissant les pertes de revenus dues au chômage ou à une réduction du temps de travail. La figure 2.2 montre que le poids relatif des stabilisateurs automatiques varie selon les pays pour lesquels les chiffres sont disponibles. Les stabilisateurs économiques tendent à être plus importants dans les pays d'Europe du Nord et dans les autres pays où les dépenses sociales publiques, en particulier les prestations de chômage et les autres systèmes de protection sociale sont assez généreux et les recettes budgétaires plus cycliques. Dans la plupart des pays de l'OCDE, il est prévu que la relance provo-

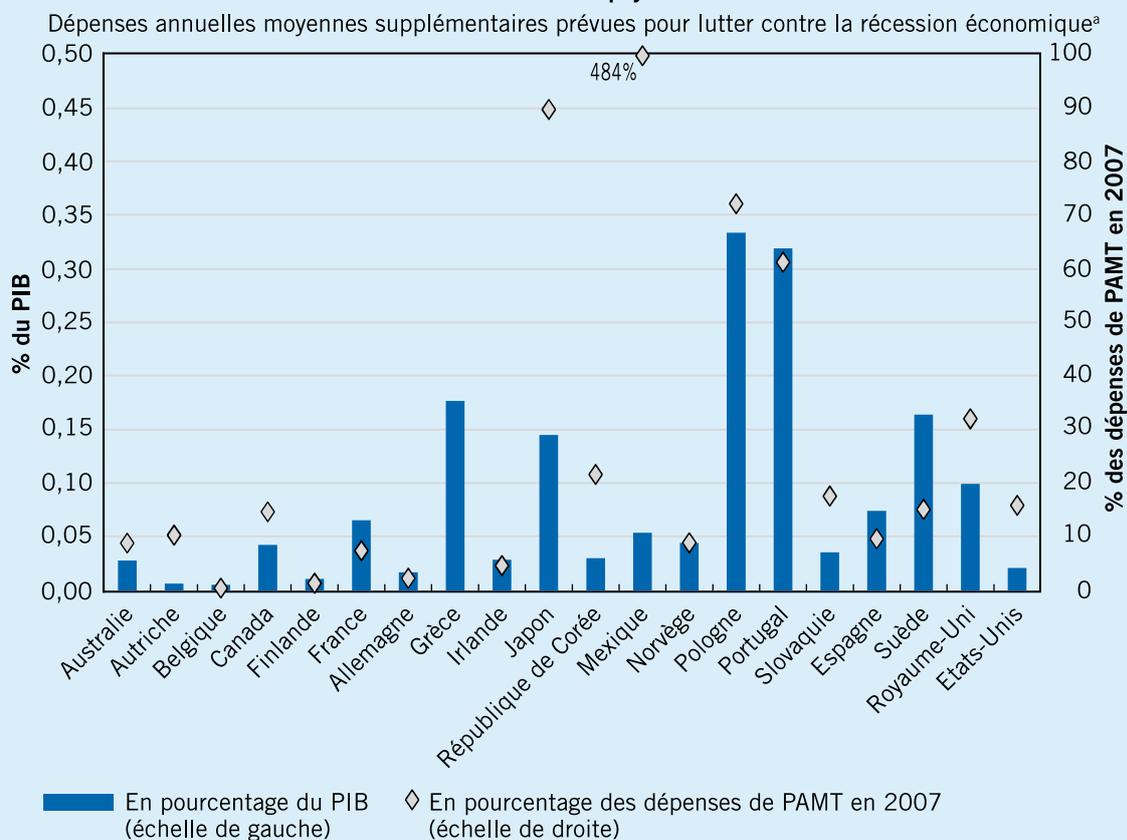
quée par les stabilisateurs automatiques dans la récession actuelle soit plus importante que celle qui découle des plans de relance budgétaire discrétionnaire (OCDE, 2009a)¹⁶. Les pays qui ont adopté les plus grands plans de relance budgétaire (par exemple, la République de Corée et les Etats-Unis) tendent à se caractériser par des stabilisateurs automatiques relativement faibles, ce qui suggère que les deux types de relance peuvent dans une très large mesure se substituer l'un à l'autre.

Estimation de l'impact sur l'emploi des mesures de relance budgétaire

Dans le contexte actuel, il est particulièrement difficile d'évaluer l'efficacité de la politique budgétaire pour relancer l'activité économique et l'emploi. Malgré tout, l'OCDE a tenté de procéder à une estimation de l'impact de la relance budgétaire sur l'emploi. Ceci a été fait en comparant les dernières projections de l'OCDE pour l'emploi, qui tiennent compte de l'impact expansionniste des mesures de relance budgétaire et peuvent servir de données de référence, avec des projections alternatives qui n'en tiennent pas compte. Ces projections alternatives ont été élaborées à partir des informations sur les plans de

¹⁶ *Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85*. OECD Publishing, Paris, 2009. L'Australie et les Etats-Unis sont les seuls pays de l'OCDE pour lesquels il est prévu que la relance budgétaire soit plus importante que la relance imputable aux stabilisateurs automatiques. Pour de plus amples renseignements, voir le *Rapport intérimaire*, OECD Publishing, Paris, 2009.

Figure 2.3. Dépenses discrétionnaires destinées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) dans certains pays



^{a)} Dépenses annuelles moyennes pour 2008-2010. Cette analyse se limite aux pays pour lesquels ces estimations de dépenses ont pu être obtenues. Le Danemark et la Suisse n'y figurent pas car leurs dépenses destinées aux PAMT augmentent automatiquement avec le chômage, ce qui limite grandement la nécessité de procéder à des augmentations discrétionnaires.

Source: *Perspectives de l'emploi 2009* de l'OCDE.

relance budgétaire de la figure 2.1 et les multiplicateurs de l'emploi, qui montrent l'impact d'une augmentation de la relance budgétaire sur l'emploi. Trois scénarios sont proposés pour tester la sensibilité des estimations aux hypothèses alternatives relatives aux effets multiplicateurs¹⁷.

Même si de nombreux pays ont rapidement adopté de vastes plans de relance budgétaire, ces plans n'ont en général pas eu d'effet majeur pour amortir la baisse initiale de l'emploi provoquée par la crise, à l'exception notable de l'Australie. Au contraire, les effets des plans de relance budgétaire vont, d'après les projections, se cumuler durant

toute l'année 2010, et il est probable qu'ils se traduiront par un soutien important de la demande de main-d'œuvre dans les derniers stades de la récession et au début de la reprise. L'effet moyen sur l'emploi en 2010 pour les 19 pays de l'OCDE examinés se situe dans une fourchette allant de 0,8 à 1,4 pour cent. Au total, cela représente de 3,3 à 5,8 millions d'emplois. On s'attend à ce que l'impact des mesures de relance budgétaire sur l'emploi soit particulièrement important en Australie (de 1,4 pour cent à 1,9 pour cent), au Japon (de 1,3 pour cent à 2 pour cent) et aux Etats-Unis (de 1 pour cent à 1,8 pour cent) en raison de l'ampleur du plan de relance budgétaire de ces pays et de leurs multiplicateurs budgétaires de l'emploi¹⁸.

¹⁷ Pour plus de précisions, voir *Perspectives économiques de l'emploi*, OECD Publishing, Paris, 2009. Une analyse plus approfondie présentée dans l'OCDE (2009b) suggère que les réductions des charges sociales pour les employeurs peuvent avoir un impact supplémentaire significatif sur l'emploi en raison de l'effet du prix relatif associé à une réduction des coûts unitaires de main-d'œuvre. Dans ce cas, il est possible que les estimations de la figure 3 sous-estiment l'impact sur l'emploi des plans de relance budgétaire qui comportent une réduction significative des charges sociales pour les employeurs.

¹⁸ Les estimations relatives aux effets sur l'emploi des plans de relance reposent sur les informations disponibles en juin 2009. Les chiffres reflètent l'impact des plans de relance sur les équilibres budgétaires et peuvent ne pas refléter toutes les mesures introduites pour relancer l'activité. En particulier, les opérations de recapitalisation dans le secteur financier et l'augmentation des investissements dans les entreprises publiques ne sont pas incluses.

Tableau 2.5. Modifications discrétionnaires apportées aux PAMT pour répondre à la crise

	Subventions à l'emploi et incitations au recrutement	Réduction des coûts non salariaux pour embaucher un chômeur	Aide à la recherche d'un emploi et mise en relation	Incitation à trouver un emploi et créer une entreprise	Programmes d'acquisition d'une expérience professionnelle	Programmes de formation
Allemagne	X		X			X
Australie			X			X
Autriche			X			
Belgique	X		X		X	X
Canada						X
Corée, Rép. de						X
Danemark			X	X		X
Espagne	X	X	X		X	X
Etats-Unis			X			X
Finlande	X		X			X
France	X					X
Grèce			X		X	X
Hongrie			X			X
Irlande	X		X	X	X	X
Italie	X		X	X	X	X
Japon	X	X	X	X		X
Mexique			X			X
Norvège			X		X	X
Nouvelle-Zélande			X		X	X
Pays-Bas	X	X	X			X
Pologne	X	X		X	X	X
Portugal	X	X		X		
Royaume-Uni	X	X	X	X		X
République tchèque	X		X		X	X
Slovaquie						X
Suède		X				X
Suisse	X		X	X	X	X
Turquie	X		X		X	X

Note: Ne prend en compte que les mesures prises par les gouvernements fédéraux ou nationaux à l'intention des chômeurs et des travailleurs sans activité ou vulnérables. Au Danemark et en Suisse, les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail augmentent automatiquement quand le taux de chômage augmente (ou que son augmentation est prévue) et ne figurent pas sur le tableau.

Source: Réponses au questionnaire OCDE/Commission européenne.

Echelle et composition des mesures discrétionnaires visant à dynamiser le marché du travail

Passant des plans de relance budgétaire aux politiques actives du marché du travail (PAMT) destinées particulièrement à aider les chômeurs à retrouver du travail, la figure 2.3 montre que la politique anticrise varie considérablement d'un pays à l'autre. Cependant, dans la plupart des cas, les fonds supplémentaires consacrés à ces mesures sont très limités¹⁹. La Grèce, le Japon, la Pologne, le Portugal, l'Espagne et la Suède font exception car l'augmentation récente de leurs dépenses discrétionnaires pour les mesures actives du marché du travail représente une augmentation annuelle de 0,15 pour cent à 0,45 pour cent de leur PIB. La juxtaposition des dépenses de 2007 tirées de la base de données de l'OCDE relatives aux PAMT avec les augmentations de dépenses montre que le Japon, le Mexique, la Pologne et le Portugal renforcent de façon considérable leur financement national destiné aux PAMT, même si ces pays partaient de chiffres relativement bas (sauf le Portugal).

Le tableau 2.5 montre les catégories de PAMT mises en œuvre dans les pays de l'OCDE en réponse à la

¹⁹ Comme le montre la première partie de ce chapitre, de nombreux pays ont eu recours à toute une gamme d'autres mesures agissant sur le marché du travail, comme les programmes de réduction du temps de travail ou les mesures passives comme les prestations de chômage, en plus des mesures actives étudiées dans cette partie.

crise. Presque tous les pays ont augmenté le nombre de places dans les programmes de formation destinés aux chômeurs ou aux travailleurs dont le temps de travail est très réduit et augmenté les ressources consacrées à l'aide à la recherche d'un emploi. Dans de nombreux cas, cela entraîne une augmentation des effectifs du service public de l'emploi, mais certains pays ont accordé aux agences d'emploi privées un rôle plus important pour aider à placer les demandeurs d'emploi, ce qui leur permettait d'augmenter rapidement les capacités d'aide à la recherche d'emploi. De nombreux pays ont également intensifié l'aide à la recherche d'emploi, notamment en offrant plus tôt une assistance personnalisée ou une orientation professionnelle aux demandeurs d'emploi. Certains programmes de formation sont destinés aux demandeurs d'emploi vulnérables (par exemple, les jeunes et les travailleurs âgés, peu qualifiés ou migrants), mais la plupart des places sont accessibles à tous les chômeurs. Un plus petit nombre de pays ont étendu leurs programmes d'acquisition d'une expérience professionnelle, et cette extension est souvent ciblée sur les groupes défavorisés, notamment les jeunes. Quelques programmes supplémentaires ont été mis en place pour encourager les demandeurs d'emploi à accepter des emplois ou créer leur petite entreprise, soit au moyen de primes directement versées aux travailleurs, de subventions aux employeurs, de prêts à taux d'intérêt réduit, de réductions des charges sociales ou d'une assistance en nature au niveau de la formation, de la prise en charge des enfants ou des frais de voyage.

Annexe documentaire 1

Mesures anticrise en matière d'emploi et de politique sociale

Le but de la présente annexe documentaire 1 est d'illustrer plus concrètement la palette des mesures adoptées par les différents pays pour relancer la demande de main-d'œuvre, protéger l'emploi et venir en aide aux chômeurs, étendre la protection sociale et promouvoir le dialogue social. On y trouvera des observations initiales qui renvoient aux connaissances et à la documentation actuelles sur le sujet.

Il s'agit d'un travail préliminaire qui sera complété au moyen de données supplémentaires émanant de pays du G20, des mandants de l'OIT et des organisations internationales compétentes.

Ces informations seront présentées pour discussion et examen au Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail, lors de sa prochaine session qui aura lieu en novembre 2009.

Le résultat ainsi obtenu sera à la disposition du G20 pour toute action de suivi décidée par les dirigeants sur ces questions.

1. Mesures pour créer et conserver des emplois

Les mesures visant à créer et conserver des emplois ont pour but de maintenir les gens sur le marché du travail et ainsi de soutenir la demande globale. Parmi ces mesures figurent:

1.1. Dépenses d'infrastructure

Justification par rapport à la crise:
La demande sur les marchés du secteur privé est faible, le gouvernement sert donc d'employeur de dernier recours afin de soutenir l'emploi et la demande globale.

Les dépenses d'infrastructure sont celles qui ont les plus grands effets multiplicateurs, effets qui sont encore plus prononcés dans les pays en développement, et constituent le moyen le plus direct d'accroître l'emploi et de stimuler

ou de stabiliser la demande globale. Ces importants effets multiplicateurs signifient que les effets directs des dépenses d'infrastructures ont des retombées positives sur d'autres secteurs de l'économie – même si au départ, elles sont destinées à un secteur en difficulté particulier, comme celui du bâtiment²⁰. De plus, ces dépenses ont d'autres effets, qui deviennent des effets multiplicateurs avec le temps: elles jettent les bases d'une croissance à venir et permettent d'atteindre des objectifs de développement à long terme.

Une évaluation de l'*impact* des dépenses d'infrastructure sur l'emploi a conclu qu'un milliard de dollars des Etats-Unis dépensé dans de grands projets crée environ 28 000 emplois directs et indirects en proportion à peu près égales dans les économies avancées²¹. Les dépenses d'infrastructure dans les pays en développement ont un impact nettement plus important sur l'emploi: un milliard de dollars des Etats-Unis dépensé en Amérique latine peut créer jusqu'à 200 000 emplois directs; dépenser cette somme dans des projets à forte intensité de main-d'œuvre dans des zones rurales peut générer jusqu'à 500 000 emplois directs, ce qui suggère que le choix de la technologie, basé sur l'intensité de main-d'œuvre ou l'intensité de capital, peut avoir une influence significative sur la composante emploi de la dépense²². Avec leurs effets directs et indirects sur l'emploi, notamment sur le long terme, les dépenses d'infrastructure dans les pays en développement représentent un bon choix. De plus, leur effet multiplicateur à long terme les rendra probablement encore plus efficaces.

²⁰ L'effet multiplicateur est censé être de l'ordre de 1,5. Voir J. Bivens, J. Irons et E. Pollack, 2009: *Tools for Assessing the Labor Market Impacts of Infrastructure Investment*, EPI Working Paper.

²¹ L. Levine, 2008: *Job Loss and Infrastructure Job Creation During the Recession*. Congressional Research Office. Voir aussi BIT, 2002: *The Labour-Based Technology Source Book*, sixième édition, ILO-ASIST, Harare.

²² L. Tuck, J. Schwartz et L. Andrea, 2009: *Crisis in LAC: Infrastructure Investment and Potential for Employment Generation*, World Bank LCR Crisis Briefs.

Encadré 1. Pays qui incluent le critère de l'emploi dans leurs dépenses d'infrastructure

<i>Pays</i>	<i>Critère de l'emploi</i>
Argentine	Des dépenses d'infrastructure de 68 milliards de dollars des Etats-Unis seront attribuées à la fois à des grandes entreprises et à des PME; les infrastructures locales seront construites au moyen de techniques à forte intensité de main-d'œuvre.
Australie	Le gouvernement a annoncé le plus grand projet d'infrastructure de l'histoire de l'Australie – un réseau à large bande de 43 milliards de dollars avec lequel on espère créer 25 000 emplois par an (pendant huit ans). De plus, un fonds pour l'emploi de 650 millions de dollars consacré au développement des infrastructures ciblera les communautés touchées par la récession mondiale.
France	Il est prévu que les mesures anticrise pour l'infrastructure créeront entre 80 000 et 110 000 emplois.
Hongrie	Dans le cadre du programme «Pathway to work» (Passerelle vers le travail), l'entretien des infrastructures locales (écoles, lieux publics, prise en charge des enfants et suivi de santé) sera réalisé au moyen de travaux publics locaux, dont le financement a été triplé depuis 2008.
Indonésie	Le plan de relance économique de 7,3 milliards de dollars comprend un montant de 1,2 milliard de dollars affecté à des investissements basés sur les ressources locales dans des infrastructures principales et locales. Le BIT fournit actuellement une assistance pour améliorer l'intensité en main-d'œuvre. On estime qu'environ 1 million d'emplois pourraient être créés si 50 pour cent de l'infrastructure était réalisée en utilisant des méthodes à forte intensité d'emploi.
Irlande	Modification des priorités en matière de dépenses d'investissement pour soutenir des activités à forte intensité de main-d'œuvre lorsque cela est possible.
Arabie saoudite	Pour le projet d'infrastructure des quatre villes, l'investissement devrait s'élever à 300 milliards de riyals et créer plus d'un million d'emplois. Ces zones économiques se situent dans des régions peu développées et ont été sélectionnées spécifiquement pour répartir de façon équitable le développement et les opportunités d'emploi dans l'ensemble du royaume.
Afrique du Sud	Le projet d'infrastructure de 787 milliards de rands comprend une disposition selon laquelle les méthodes à forte intensité de main-d'œuvre seront utilisées dans toute la mesure possible pour l'entretien des routes.
Ukraine	Déplacement temporaire des ouvriers des secteurs les plus touchés (comme la métallurgie, le bâtiment) vers d'autres secteurs (par exemple la réparation) pour éviter les licenciements collectifs. Les travailleurs licenciés pourront aussi être embauchés pour la préparation du championnat d'Europe de football de 2012. Dans ce cas, ils recevront un salaire minimum garanti payé par l'assurance chômage.
Royaume-Uni	Le gouvernement exige des entreprises adjudicatrices qu'elles incluent dans leur personnel une proportion donnée d'apprentis. Il estime pouvoir créer aussi 7 000 nouveaux postes d'apprentis dans le secteur du bâtiment au cours des trois prochaines années.
Paraguay	Le programme anticrise de travaux publics a été renforcé grâce à une affectation plus efficace des ressources, à la décentralisation des programmes et au développement des activités. Plus de 20 000 emplois devraient être créés durant la crise ¹ .
Afrique du Sud	Outre des projets de transport et d'irrigation, le programme de services publics sera davantage axé sur les soins à domicile et les soins à proximité. Le programme est destiné aux chefs de familles pauvres et devrait bénéficier aux femmes, qui sont moins représentées dans les programmes de travaux publics classiques. Il devrait créer 4,5 millions d'emplois d'une durée de cent jours, tout en offrant aux participants la possibilité d'acquérir des qualifications.
Mexique	Le programme de travaux temporaires du pays a été étendu pour fournir des opportunités d'emploi à environ 250 000 travailleurs en 2009 pour une période de quatre et six mois, au double du salaire minimum. Le coût est de 160 millions de dollars des Etats-Unis.
Pérou	Extension du programme de travaux ciblés afin de donner quatre mois de travail à 16 000 travailleurs, pour un coût de 13 millions de dollars des Etats-Unis.
Uruguay	Prolongation de huit mois du programme de travaux publics destiné aux chômeurs de longue durée; avec un salaire de base et des prestations de sécurité sociale.

¹ Reinecke, Gerhard, 2009: Public investment as anti-cyclical policy tool to face the crisis: Paraguay's example, BIT, Chili.

Note: le Fonds social de l'UE, le Fonds régional de l'UE et la Banque européenne d'investissement cofinancent les mesures prises par les Etats membres de l'UE pour lutter contre la crise.

Alors que certains grands projets s'adressent plutôt à de grandes entreprises à forte intensité de capital, optimiser la composante emploi des dépenses d'infrastructure est une option viable pour les petits projets d'infrastructure locaux. En conjuguant les avantages des liens en amont et en aval (comme l'achat de matériaux locaux et l'embauche de main-d'œuvre locale), ces projets peuvent avoir un impact immédiat et fort sur l'économie locale et jeter les bases du développement à venir. En tant que tels, ils deviennent un outil de développement local²³. Un tiers des 54 pays évalués ont inclus une composante emploi dans leurs dépenses budgétaires d'infrastructure, souvent assortie d'objectifs plus précis pour les groupes défavorisés (voir encadré 1).

Les dépenses d'infrastructure en temps de crise revêtent souvent la forme de «programmes de travaux publics», dans lesquels le gouvernement est l'employeur de dernier recours. Les deux se chevauchent mais ne sont pas synonymes, la notion de travaux publics désignant toute activité financée par le gouvernement pour renforcer ou maintenir le lien au marché du travail de ceux qui risquent de le perdre. Les soins aux personnes âgées, les services publics locaux ou d'autres activités de service sont souvent financés par des fonds publics et constituent des services publics destinés aux plus défavorisés. A noter à ce propos le Programme national de garantie de l'emploi rural en Inde, qui existait avant la crise mais qui, avec elle, est devenu un stabilisateur automatique important puisqu'il emploie une majorité de pauvres – et dans des «emplois verts».

Le Chili offre l'exemple d'un pays qui lie responsabilité budgétaire (titre d'une nouvelle loi adoptée en 2006) et politique de l'emploi socialement responsable. Cette loi prévoit que, si le chômage dépasse 10 pour cent, ou la moyenne des cinq années précédentes, un fond d'urgence intervient automatiquement pour financer des mesures d'urgence en faveur de l'emploi.

1.2. Soutien financier direct aux entreprises

Justification par rapport à la crise:

Les entreprises viables en temps normal, et notamment les PME, sont non seulement confrontées à la baisse de la demande, mais sont aussi privées de crédit-

Des dépenses publiques pour stimuler la demande

Dans la plupart des économies, les PME fournissent l'essentiel de l'emploi, et il est logique de leur porter assistance en cas de baisses brutales de la demande qui

²³ L. Murphy, Rapid Assessment of Poverty Impacts (RAPI): *Elaboration of a Rapid Survey Method of Assessing the Poverty Reduction Impacts of Pilot Employment-Intensive Projects*, BIT, Genève.

n'ont rien à voir avec l'activité de l'entreprise en elle-même. Beaucoup de PME sont en mesure de saisir les opportunités des marchés publics, mais elles sont parfois désavantagées par les procédures d'appel d'offre qui favorisent les grandes entreprises (ou auxquelles les grandes entreprises peuvent plus facilement répondre). Plusieurs pays ont spécialement conçu des appels d'offre pour les PME au cours de cette période. L'encadré 2 en donne quelques exemples.

Encadré 2

- *Hongrie*: Le soutien aux PME est passé de 50 à 70 pour cent des projets, le délai d'évaluation des offres a été réduit et le pourcentage d'acompte a été augmenté.
- *Mexique*: Le plan de relance exige qu'au moins 20 pour cent des achats du gouvernement soient effectués auprès de PME¹.
- *Pérou*: Augmentation de 50 millions de dollars des Etats-Unis des achats publics auprès des PME.
- *Afrique du Sud*: Le gouvernement s'est fixé pour objectif de garantir un traitement préférentiel aux PME pour les achats publics.
- *Royaume-Uni*: Lancement d'une campagne incitant les PME à s'enregistrer sur le portail d'achats du gouvernement².

¹ «Stimulus plan to curb impact of crisis», IPS News Agency, 18 mars 2009. ² Supply2.gov.uk

Amélioration de l'accès au crédit

Justification par rapport à la crise:

L'une des caractéristiques de cette période est la contraction drastique de l'offre de crédit aux entreprises et aux consommateurs.

Les entreprises sont non seulement confrontées à la baisse des ventes, mais aussi à un accès limité au financement et aux coûts élevés de l'emprunt. Dans les pays en développement où les banques n'ont pas été directement exposées à la crise, les crédits commerciaux se sont taris, les primes de risque ont explosé et les PME sont considérées comme plus à risque que les grandes entreprises en raison de l'instabilité de leur taux de survie. Une stratégie pour préserver et créer des emplois consiste à maintenir les PME à flot durant ces turbulences, et plusieurs pays ont mis en place une assistance spécifique pour le secteur des PME. Les banques publiques ont joué un rôle essentiel en soutenant et en accroissant les possibilités de crédit dans plusieurs pays. Par exemple, au Brésil, de septembre 2008 à avril 2009, les banques publiques ont augmenté de près de 20 pour cent les crédits accordés contre 2,5 pour cent pour les établissements privés. L'encadré 3 donne quelques exemples.

Encadré 3

- *Argentine*: De nouvelles facilités de crédit permettent d'obtenir des prêts à faible taux d'intérêt jusqu'à 300 000 dollars des Etats-Unis pour les investissements des PME.
- *Brésil*: Les ressources destinées au crédit de la Banque nationale de développement (BNDES) ont été augmentées de 85 pour cent en 2009.
- *Chine*: 9 milliards de RMB ont été mis à disposition pour des prêts aux micro-entreprises; des conditions de garantie ont été assouplies pour les PME et des taux d'intérêt ont été subventionnés pour les prêts.
- *La Commission européenne* a introduit un nouveau mécanisme de microfinancement avec un budget initial de 100 millions d'euros pour aider les petites entreprises et les petits entrepreneurs.
- *France*: Le programme de garanties publiques a été étendu pour couvrir 90 pour cent des risques liés à un prêt alors qu'auparavant, le taux de couverture n'était que de 50 à 60 pour cent en moyenne.
- *Inde*: Amélioration des facilités de crédit pour les entreprises exportatrices de produits à forte intensité de main-d'œuvre et augmentation des garanties pour les petites entreprises.
- *Italie*: Augmentation des garanties et allocation de 8 millions d'euros pour accroître le crédit aux PME; possibilité supplémentaire de crédit pour les entreprises qui exportent en dehors de l'UE.
- *Japon*: 10 000 milliards de yens accordés à l'association de garantie du crédit pour assouplir les contraintes en matière de crédit pour les PME, et 4 000 milliards supplémentaires pour des prêts servant de filet de sécurité.
- *Serbie*: 3,1 milliards de CSD sont mis à disposition pour les crédits destinés à la création d'entreprises.
- *République-Unie de Tanzanie*: 29 milliards de TZS supplémentaires injectés dans les garanties de crédit pour les entreprises exportatrices et les PME.

Réduction d'impôt

Justification par rapport à la crise:
Les réductions d'impôt représentent une augmentation du revenu réel à la fois pour les consommateurs et pour les entreprises et allègent les charges des entreprises.

Il existe autant de types de réductions d'impôt qu'il existe de taxes, et ces réductions représentent une partie importante des plans de relance: les mesures fiscales constituent 56 pour cent de l'effet net des plans de relance des pays de l'OCDE²⁴. Ce chiffre s'explique partiellement par la rapi-

²⁴ OCDE, 2009: Perspectives économiques de l'OCDE, rapport intérimaire.

dité avec laquelle on peut appliquer cette mesure de relance. Rapidité de l'impact n'est toutefois pas synonyme d'impact. Les impôts ont une incidence indirecte sur la demande globale, qui dépend de la propension à dépenser ou à investir, et il a été démontré que leurs effets multiplicateurs sont moins importants et moins efficaces pour stimuler la demande globale et créer des emplois que les dépenses publiques²⁵. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les réductions d'impôt sur le revenu des particuliers: en période difficile, les gens épargnent plutôt qu'ils ne dépensent.

Malgré tout, certaines réductions d'impôt, surtout celles qui sont appliquées aux entreprises (mais aussi à la consommation, comme la TVA) peuvent avoir un effet plus important sur l'emploi que ne le suggèrent les multiplicateurs agrégés. De nombreux pays ont abaissé les charges des entreprises en réduisant les cotisations de sécurité sociale ou d'autres pays sur les rémunérations. Le revers de la médaille, bien sûr, est une baisse des recettes fiscales des gouvernements, mais cet impact est censé être compensé grâce aux emplois préservés (et aux impôts payés). Les exemptions sont en général temporaires, pendant les périodes de récession. La réduction des impôts des entreprises présente, entre autres, l'avantage de faire baisser les charges de celles-ci sans toucher aux salaires des travailleurs et donc à la demande globale.

La politique fiscale a également été utilisée pour soutenir les secteurs en difficulté, les biens d'équipement coûteux en tête. L'encadré 4 donne des exemples de pays qui stimulent la demande et préservent l'emploi grâce au levier des ajustements fiscaux.

1.3. Adaptation des conditions de travail à la demande actuelle

Les gouvernements et les entreprises, souvent avec l'accord des syndicats, ont recours à deux mécanismes pour adapter les conditions de travail à la baisse de la demande: ce sont les ajustements de salaire et de la durée du travail. Le gel des salaires a été utilisé comme moyen de stabiliser les coûts en échange du maintien de l'emploi²⁶. Dans certains pays qui ont eu recours aux gels des salaires en 2009, l'augmentation des salaires réels avait été particulièrement rapide les années précédentes. Les baisses de salaire peuvent, il est vrai, se traduire par un ralentissement de la demande globale, mais des licenciements auraient un effet équivalent, sinon pire. C'est particulièrement vrai dans les situations où les mécanismes de remplacement des revenus sont faibles

²⁵ Congressional Budget Office, 2002 Economic Stimulus: Evaluating Proposed Changes in Tax Policy. Washington, D.C.: CBO, January; D. Elmendorf et J. Furman, 2008: *If, When, How: A primer on fiscal stimulus*, The Hamilton Project, Brookings Institution, Washington, D.C.

²⁶ «More firms freeze annual pay rises», site Web de Virgin Media, 20 fév. 2009. Cet article se fonde sur les chiffres des services des relations professionnelles.

Encadré 4

- *Argentine*: Réduction des charges sociales pour les entreprises en difficulté, à la condition de préserver l'emploi.
- *République de Corée*: Le taux d'imposition des PME a diminué de 2 pour cent, tombant à 11 pour cent en 2009, et diminuera encore 1 pour cent l'année prochaine; le taux d'imposition des grandes entreprises a baissé de 3 pour cent pour s'établir à 22 pour cent, puis à 20 pour cent.
- *Egypte*: Dans le cadre de son plan de relance, le gouvernement a proposé des réductions fiscales aux qui enregistrent des pertes.
- *Etats-Unis*: Réduction de la taxe sur les plus-values pour les PME.
- *France*: Réduction d'impôts sur les nouveaux investissements jusqu'en janvier 2010, pour un coût de 1 milliard d'euros. Également, exonération des charges sociales des PME sur les bas salaires pendant un an au maximum.
- *Inde*: Taux d'imposition plus faibles pour les exportateurs et baisse des taxes à l'exportation.

Encadré 5

- *Chine*: Les administrations locales ont gelé les salaires en 2009.
- *République de Corée*: Gel des salaires dans les institutions financières et une réduction de 30 pour cent maximum des traitements des diplômés d'université afin de partager les emplois.
- *Irlande*: Les augmentations de salaire qui avaient fait auparavant l'objet d'un accord tripartite dans le secteur privé et dans le secteur public seront repoussées.
- *Lettonie*: Réduction de salaire de 15 pour cent dans les institutions d'Etat et les services publics en 2009; les salaires des enseignants ont été réduits de moitié depuis septembre 2009 et ceux des personnels de la santé de 20 pour cent.
- *Serbie*: Gel des salaires et réduction des salaires supérieurs à la moyenne dans le secteur public.

ou inexistant. L'encadré 5 rend compte de l'expérience de certains pays.

Les salaires minimaux constituent un seuil de protection contre la déflation salariale et une baisse excessive de la demande globale. En tant que tels, ils peuvent être considérés comme des stabilisateurs automatiques, et sont également associés à la réduction de la pauvreté. Ils sont en outre destinés à ceux qui ont la plus grande propension à consommer. L'effet sur la demande globale a été remarqué depuis la Grande Dépression, lorsque les Etats-Unis ont adopté le salaire minimum «en tant qu'élément fondamental de la reprise économique». Selon le niveau relatif du salaire mi-

nium, par rapport au salaire moyen par exemple, des effets négatifs pour l'emploi peuvent apparaître, notamment pour certaines catégories de travailleurs comme les jeunes. Les salaires minimaux peuvent être combinés avec d'autres mesures de lutte directe contre la pauvreté, formant ainsi un train de mesures très efficaces comme le Brésil l'a démontré.

Le partage du travail, la réduction de la durée du travail pour répartir la charge de travail réduite plus équitablement entre les travailleurs, ont attiré l'attention dans ce contexte de crise. Les systèmes les plus sophistiqués sont ceux pour lesquels les négociations au niveau de l'entreprise sont complétées par des subventions gouvernementales et l'accès à la formation²⁷.

Les entreprises profitent d'un abaissement du coût de la main-d'œuvre et les travailleurs reçoivent une partie du salaire perdu de l'assurance chômage ou de la sécurité sociale. L'ensemble dépasse généralement le montant des indemnités de chômage et constitue un moyen de stabiliser la demande globale tout en abaissant les charges des entreprises. Le programme allemand *Kurzarbeit* (réduction de la durée du travail) est très souvent cité dans ce contexte. C'est le plus important au monde – il a couvert 1,3 million de travailleurs en mars 2009 – et aurait fait augmenter la consommation de 0,3 pour cent par mois et empêcher le chômage d'augmenter d'un point supplémentaire²⁸. L'encadré 6 donne des exemples des mesures prises dans le même but par certains pays.

Bien entendu, les accords de partage du travail subventionnés par les deniers publics ne sont pas à la portée de nombreux pays à faible revenu. L'Argentine, par exemple, a rapidement réactivé en 2008 le *Programa de recuperación activa*, conçu durant la crise de 2002. Les salariés reçoivent un complément de salaire mensuel pendant une durée maximale de douze mois après un accord interdisant le licenciement de travailleurs.

Le partage du travail s'est révélé une mesure d'un bon rapport efficacité-coût pour préserver l'emploi, quand telle est la préoccupation essentielle. Mais il existe d'autres préoccupations en aval. Parmi ces dernières, le fait de subventionner des emplois qui pourraient disparaître sinon. Des situations dans lesquelles le licenciement est plus facile et d'un meilleur rapport efficacité-coût au niveau microéconomique entravent le partage du travail. Mais si les gains sociaux résultant de la préservation de l'emploi sont primordiaux, alors les mesures de partage du travail sont à recommander, surtout dans le contexte d'une crise financière associée à un décalage de la reprise du marché du travail.

²⁷ Eurofound, 2009: Faire face à la récession: initiatives publiques relatives à l'emploi mises en œuvre au sein des Etats membres de l'Union européenne et en Norvège.

²⁸ S. Broyer; B. Costa, 2009: How do you explain the resilience of the German job market? Natixis Special Report, 30 juin, no 194.

Encadré 6

- *Allemagne*: Le programme *Kurzarbeit*, qui devrait coûter 5 milliards d'euros en 2009-10, a étendu de six à vingt-quatre mois la durée maximale pour laquelle les entreprises qui ont signé en 2009 peuvent en bénéficier. L'Agence fédérale pour l'emploi compense les pertes de salaires à hauteur de 67 pour cent pour les travailleurs dont la durée du travail a été réduite, tout en remboursant aux employeurs 50 pour cent des charges sociales (et 100 pour cent si la réduction du temps de travail sert à la formation).
- *Japon*: La subvention pour l'adaptation de l'emploi, qui est versée directement aux employeurs, est passée d'un tiers des coûts d'ajustement des salariés à deux tiers pour les grandes entreprises et de deux tiers à neuf dixièmes pour les PME – atteignant un montant maximum de 80 dollars des Etats-Unis par jour (plus 63 dollars par jour pendant trois ans au maximum s'il y a formation). Cette subvention est financée par les cotisations des employeurs à l'assurance chômage.
- *Pologne*: Un programme de partage du travail soutenu par les organisations d'employeurs et de travailleurs a vu le jour en juillet 2009; il est financé par le Fonds de garantie des prestations dues au personnel. Ce programme comprend une aide à la formation financée à hauteur de 90 pour cent par l'assurance chômage et le Fonds social (le reste est financé par les fonds que les employeurs consacrent à la formation).
- *Turquie*: Le gouvernement a allongé de trois à six mois la durée pendant laquelle les travailleurs peuvent bénéficier du fonds pour la réduction de la durée du travail et augmenté de 50 pour cent le niveau de l'indemnité.

2. Evaluation de la pertinence des politiques actives du marché du travail

La crise du monde du travail est gérée par les politiques et institutions existantes du marché du travail. Ces dernières ont clairement un rôle à jouer et influent de toute façon sur les résultats du marché du travail. Trois de ces politiques sont examinées ici: celle du service public de l'emploi, les programmes de formation professionnelle et technique et les subventions à l'embauche.

2.1. Le service public de l'emploi

Justification par rapport à la crise:

L'information sur le marché du travail est très précieuse pour ceux qui perdent leur emploi et en cherchent un autre. La fonction centrale des services publics de l'emploi est de servir

d'intermédiaires sur le marché du travail – mise en relation de la demande et de l'offre d'emploi, besoins de formation correspondants et ciblage de sous-groupes particuliers sur le marché du travail. L'hypothèse de base en période de crise est que la demande vis-à-vis des services publics de l'emploi va être bien supérieure à l'offre, que la capacité de ceux-ci doit être renforcée et que, malgré les suppressions d'emplois, certains restent vacants.

En ces temps de suppressions massives d'emplois et de rareté des emplois, les services publics de l'emploi ont un rôle d'intermédiaire crucial à jouer, ne serait-ce que parce que les emplois vacants et l'excédent de main d'œuvre ont toujours coexisté, même dans les périodes de récession. La demande de services publics de l'emploi, qui s'occupent à la fois de la demande et de l'offre sur le marché du travail, s'est accrue du côté de l'offre, c'est-à-dire du côté de ceux qui ont perdu leur emploi et des nouveaux arrivants sur le marché du travail. Les jeunes à la recherche de leur premier emploi sont confrontés à une situation particulièrement difficile – l'encadré 7 présente un examen des avantages et des inconvénients de ce qui peut être fait pour les aider. Un des effets de la crise actuelle a été de renforcer la coopération entre prestataires publics et privés de services de l'emploi, par exemple aux Pays-Bas, en Belgique, et en France, grâce, entre autres, à un échange de personnel qualifié.

Diverses études sur les programmes en faveur de l'emploi des jeunes ont montré que, si certains réussissent, d'autres n'augmentent pas les chances des participants d'obtenir un emploi. Plusieurs programmes pour l'emploi des jeunes en Amérique latine (au Chili, en République dominicaine et en Uruguay, par exemple), ont souligné le rôle d'interventions coordonnées consistant en des mesures de formation, une aide au revenu et des services de l'emploi destinés aux jeunes peu qualifiés et peu rémunérés.

L'information sur le marché du travail est la fonction principale des services publics de l'emploi, mais il existe également d'autres sources d'information sur le marché du travail. Aussi, durant la crise financière asiatique, les inscriptions auprès du service public de l'emploi de la République de Corée ont été multipliées par dix, alors que 5,8 pour cent seulement des inscrits ont trouvé un emploi par ce biais, les autres l'ayant trouvé par d'autres moyens²⁹. Dans la crise actuelle, les leçons tirées des crises antérieures ont apparemment été apprises. Elles ont essentiellement trait à la dotation en personnel et à la formation. L'encadré 8 en donne quelques exemples.

²⁹ G. Betcherman, R. Islam, 2001: *East Asian Labor Markets and the Economic Crisis*, Banque mondiale et BIT, 2001.

Encadré 7. Programmes en faveur de l'emploi des jeunes: avantages et inconvénients

Type de programme	Avantages	Inconvénients
Formation adaptée au marché du travail	Les résultats sont meilleurs si elle vise des compétences techniques larges demandées par le marché du travail, améliore les critères d'employabilité et inclut une expérience de travail ainsi que les services de l'emploi.	Peut avoir des effets temporaires plutôt que durables et si ce programme n'est pas correctement ciblé, il peut profiter à ceux qui sont déjà les «mieux lotis». La formation à elle seule peut ne pas suffire à améliorer les perspectives d'emploi pour les jeunes.
Services d'aide à l'emploi (orientation professionnelle, recherche d'emploi et information sur le marché du travail)	Peuvent aider les jeunes à faire des choix réalistes, et adapter leurs aspirations aux possibilités d'emploi et de formation; peuvent améliorer l'information sur les perspectives d'emploi ainsi que sur l'efficacité, l'efficacité et la pertinence des initiatives. Ils permettent également une conception et une mise en œuvre ciblée et individualisée.	Peuvent susciter des attentes irréalistes s'ils sont déconnectés du marché du travail et ils couvrent souvent que les zones urbaines et l'économie formelle.
Travaux publics à forte intensité de main d'œuvre et services de proximité	Favorisent l'insertion des jeunes sur le marché du travail et améliorent en même temps les infrastructures physiques et sociales, surtout s'ils sont conjugués avec des stratégies de développement et des politiques sectorielles. Ils peuvent accroître l'employabilité, s'ils sont combinés avec de la formation.	Faible capacité d'insertion sur le marché du travail; les jeunes travailleurs risquent d'être pris au piège d'une spirale de programmes publics temporaires; favorisent souvent les hommes au détriment des femmes; éviction d'entreprises du secteur privé.
Subventions à l'embauche	Peuvent créer des emplois, si elles sont ciblées sur des besoins spécifiques (par ex. compenser une faible productivité et formation initiale), et des groupes de jeunes défavorisés.	Pertes d'efficacité et effets de substitution marqués (si elles ne sont pas ciblées); l'emploi risque de ne pas durer au-delà de la subvention.
Promotion de l'esprit d'entreprise	Peut avoir un fort potentiel d'emploi et peut répondre aux aspirations des jeunes (en matière de flexibilité, d'indépendance); plus efficace si elle est associée à des services financiers et autres, dont le mentorat.	Risque de licenciements et de faillites, ce qui limite sa capacité à créer des emplois durables. Elle est souvent difficile pour les jeunes défavorisés, étant donné leur manque de réseaux, d'expérience, de savoir faire et de cautionnement.

Source: Rosas G., Rossignotti G., «Pour bien commencer le Millénaire: donner un emploi décent aux jeunes», *Revue internationale du Travail*, vol. 144 (2005), no 2, Genève.

Dans les pays où la capacité du service public de l'emploi est faible, un service public «d'urgence»³⁰ peut s'avérer utile. Cette formule a été utilisée pour faire face à des crises de différentes natures – crises militaires, catastrophes naturelles, etc. Elle consiste à établir des agences temporaires de l'emploi, généralement mobiles et conçues pour les travailleurs occasionnels. Ce principe pourrait bien être adapté aux crises économiques et à des contextes différents.

Le rôle d'intermédiaire et de fournisseur d'information joué par les services publics de l'emploi est vital pour le fonctionnement du marché du travail. Dans un contexte de crise économique, l'efficacité de ces services est mise à rude épreuve³¹.

³⁰ *Guidelines for the Establishment of Emergency Employment Services.*

³¹ J. de Koning, 2001: *Aggregate Impact Analysis of labour market policy: A literature review*, *International Journal of Manpower*, vol. 22, n° 8, pp. 707-734.

Encadré 8

- *Allemagne*: 2 milliards d'euros ont été injectés pour augmenter de 5 000 personnes les effectifs des agences fédérales de l'emploi.
- *Australie*: 42 milliards de dollars australiens ont été investis dans les services de l'emploi, pour financer toute une gamme de services, et notamment restructurer le service et l'orienter vers différents segments de la population.
- *Cambodge*: Renforcement du service public de l'emploi avec neuf nouveaux centres régionaux.
- *Canada*: Augmentation du personnel et allongement des horaires d'ouverture.
- *République dominicaine*: Le pays a ouvert sept nouveaux bureaux régionaux du service public de l'emploi.
- *Espagne*: Le service public de l'emploi a embauché 1415 personnes supplémentaires dans les bureaux pour l'emploi et 1500 personnes pour aider à la recherche d'emploi.
- *Mexique*: 138 millions de dollars des Etats-Unis ont été alloués au service national de l'emploi pour qu'il prolonge les horaires d'ouverture et améliore ses services.

2.2. Formation professionnelle et technique

Justification par rapport à la crise:

Au niveau microéconomique, c'est l'occasion pour certaines entreprises d'investir dans la formation en anticipant la reprise et de réduire les compétences obsolètes, parfois avec l'aide du gouvernement pour le maintien des emplois. Pour les pays qui considèrent la transition qu'ils connaissent actuellement comme une mutation structurelle de leur économie, les investissements dans les compétences qui seront nécessaires à l'avenir sont une réponse appropriée au niveau macroéconomique.

Une demande en berne avec des emplois préservés crée des opportunités de développement des compétences, et beaucoup d'entreprises et de pays l'ont compris.

L'encadré 9 montre la façon dont certains pays répondent aux besoins de nouvelles compétences. L'encadré 10 montre comment certains pays utilisent l'interruption du cycle de l'activité économique pour s'occuper des préoccupations à plus long terme relatives à l'environnement. Le manque de compétences pour les «emplois verts» représente une contrainte pour la conversion vers une économie durable, et beaucoup de pays voient dans

la crise l'occasion d'adopter des schémas de croissance plus durables.

La reprise verra une économie mondiale différente de celle qui nous a menés à la crise – en d'autres termes, une transformation économique profonde fera partie intégrante de la reprise. Dans la mesure où les opportunités de restructuration existent, il faut répondre aux contraintes affectant l'offre en investissant de façon appropriée dans les compétences.

Certaines études ont mis en cause la valeur de la formation pour des raisons de coût-efficacité, à cause de son effet minimal sur l'emploi en période de récession et de l'importance des pertes sèches pour l'économie³².

D'autres études suggèrent que la formation professionnelle est plus efficace lorsqu'elle est bien ciblée sur les travailleurs défavorisés et ceux qui ont perdu leur emploi et qu'elle s'adapte au mieux aux besoins du marché du travail local, ce qui implique un diagnostic des besoins du marché du travail local préalablement à l'élaboration de stratégies de formation. Il est important de bien choisir les cibles: les évaluations montrent que les initiatives destinées aux femmes adultes sont particulièrement couronnées de succès³³.

³² D. Friedlander; D. Greenberg; et P. Robins, 1997: «Evaluating government training programmes for the economically disadvantaged», *Journal of Economic Literature* 35(4).

³³ J.P. Martin, 2000: *Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail: observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE*, OECD Economic Studies No. 30, 2000/1, pp. 79-113

Encadré 9

- *Arabie saoudite*: Le financement de l'éducation et de la formation a été accru de près de 17 pour cent pour aider les chômeurs.
- *Hongrie*: Un programme de 10 milliards de forints a été mis en place pour proposer des formations, avec 20 milliards de forints supplémentaires pour former ceux qui ont perdu leur emploi durant la crise.
- *Indonésie*: 300 milliards de rupiahs ont été affectés à la formation des chômeurs; l'objectif est d'avoir 5 000 personnes de plus en formation.
- *Irlande*: 128 millions d'euros ont été réaffectés à des créneaux de formation supplémentaires pour 25 000 participants; des programmes de formation aux énergies durables et aux technologies vertes ont été ajoutés.
- *Malaisie*: En coopération avec les secteurs industriels, les programmes de formation ont accueilli 10 000 participants de plus; une formation sur poste a été suivie par 1 000 diplômés sans emploi.

Encadré 10

- *Chine*: 210 milliards de yuans seront directement affectés aux économies d'énergie, à la réduction des émissions et à la protection de l'environnement. Parmi les mesures, il est prévu de donner la priorité aux produits respectueux de l'environnement dans les marchés publics et les appels d'offres; de procéder à des évaluations fondées sur une croissance saine pour l'environnement; de fixer des objectifs de réduction des émissions de carbone dans les programmes nationaux de développement; et de fixer des cibles pour la réduction de l'intensité énergétique, de la demande d'oxygène chimique et des émissions de dioxyde de soufre.
- *République de Corée*: Le plan de relance budgétaire prévoit de créer 8,5 millions de nouveaux emplois jusqu'en 2017, la plupart dans l'infrastructure verte – 6 milliards de dollars ont été affectés aux économies d'énergie et 7 milliards aux transports propres. Ce plan inclut un objectif de 23 000 emplois en 2009 pour les travailleurs mal rémunérés et les chômeurs.
- *Espagne*: Les objectifs du gouvernement relatifs aux emplois verts comportent deux volets, l'un étant d'augmenter le taux d'emploi avec un fonds d'investissement de 8 milliards d'euros destiné à augmenter les investissements locaux dans l'environnement, la prévention de la pollution, l'efficacité énergétique, la sécurité routière et la mobilité urbaine. Le deuxième volet est un fonds de relance de l'économie et de l'emploi¹ de 3 milliards d'euros destiné à investir dans les secteurs stratégiques pour améliorer les infrastructures, la technologie et l'efficacité énergétique; 76 180 nouveaux emplois ont ainsi été créés².
- *Etats-Unis*: La loi sur les emplois verts (Green Jobs Act), adoptée en 2007 avant la crise, prévoit la création de 3 millions de nouveaux emplois. Elle appuie les programmes d'apprentissage en alternance et les programmes de formation destinés à répondre à la demande croissante de travailleurs qualifiés en matière d'efficacité énergétique et d'installations d'énergies renouvelables.

¹ <http://www.meh.es/> ² <http://welcome.plane.gob.es/figures/>

Pour les hommes et les femmes qui travaillent dans l'économie informelle, hors de portée des institutions qui offrent une formation structurée, il existe malgré tout des stratégies pour améliorer la productivité et augmenter les revenus. La formation en apprentissage dans l'économie informelle est une pratique largement répandue qui représente pour les personnes pauvres un bon moyen d'accroître leur potentiel de formation de revenu. Dans ce contexte, l'apprentissage peut être une expérience

ce formatrice structurée, transmissible et reproductible, contribuant à la création de normes professionnelles. Ces approches méritent qu'on s'y intéresse³⁴.

2.3. Subventions à l'embauche*Justification par rapport à la crise:*

Ces subventions réduisent les coûts salariaux et stimulent donc la demande de main-d'œuvre. Elles sont souvent ciblées sur les groupes désavantagés sur le marché du travail. Elles sont payées avec les deniers publics. Dans certaines conditions, elles peuvent augmenter les embauches, même s'il existe un risque de perte d'emploi pour les travailleurs. Ces subventions peuvent être temporaires et devraient l'être.

Subventionner le recrutement de nouveaux salariés et de demandeurs d'emploi désavantagés peut être une incitation importante à l'emploi. C'est particulièrement vrai pour les travailleurs victimes de suppressions d'emploi et pour les jeunes travailleurs qui rencontrent des obstacles inhabituels pour entrer sur le marché du travail dans la conjoncture actuelle. Les subventions de ce type peuvent être considérées comme un outil contracyclique important face à la crise de la demande de main-d'œuvre. Cependant, dans une période où les emplois sont rares, il faut compter avec des coûts de substitution et des dépenses improductives. Les subventions à l'embauche peuvent être efficaces lors d'une forte reprise pour encourager l'emploi des travailleurs vulnérables et renforcer leurs liens avec le marché du travail.

L'encadré 11 donne des exemples de ce que certains pays ont fait dans ce sens. De façon générale, les subventions à l'embauche sont plus efficaces lorsqu'elles sont bien ciblées sur des catégories spécifiques de travailleurs. On peut renforcer leur efficacité grâce à des programmes de durée raisonnable et dans le cadre d'un train de mesures intégrées portant sur des services destinés à faciliter l'insertion des groupes vulnérables. Certaines expériences suggèrent que l'effet sur l'emploi global des subventions ciblées à l'embauche est positif, mais modeste³⁵.

³⁴ I. Nubler; C. Hofmann; C. Greiner, 2009: *Understanding informal apprenticeship; Findings from empirical research in the United Republic of Tanzania*, ILO Employment Working Paper No. 32, Genève.

³⁵ N.D. Gupta; et M. Larsen, 2008: *Evaluating Employment Effects of Wage Subsidies for the Disabled – the Danish Flexjobs Scheme*, qui fait un examen utile de la littérature sur le sujet. L'expérience de l'Allemagne est étudiée dans U. Jaenichen et G. Stephan, 2007: *The Effectiveness of targeted Wage Subsidies for Hard-to-place Workers*, IAB discussion Paper, No. 16.

Encadré 11

- *Chili*: Subvention à l'embauche des jeunes travailleurs (18 à 24 ans).
- *République de Corée*: Subventions aux PME pour de nouvelles embauches, l'embauche de stagiaires et les embauches qui transforment les contrats irréguliers en emplois réguliers.
- *France*: 3 000 euros de subvention aux entreprises qui embauchent un stagiaire avec un contrat de durée indéterminée.
- *Japon*: Les entreprises qui engagent un handicapé pour la première fois recevront 1 million de yens, avec des subventions progressives sur la base du nombre de personnes embauchées et de la date d'embauche.
- *Roumanie*: Réductions fiscales pour les PME qui embauchent des demandeurs d'emploi.
- *Royaume-Uni*: Les entreprises recevront 2 500 livres à l'embauche de travailleurs qui n'ont pas eu de travail depuis plus de six mois.
- *Slovaquie*: Subvention pour les nouveaux emplois et réduction des taxes sur l'emploi pour les employeurs qui auraient sinon réduit leur personnel.
- *Japon*: Les entreprises qui engagent un handicapé pour le première fois recevront 1 million de yens, avec des subventions progressives sur la base du nombre de personnes embauchées et de la date d'embauche.

3. L'aide aux chômeurs et la protection sociale

Justification par rapport à la crise:

Les pertes d'emploi massives qui s'ajoutent au sous-emploi et à la pauvreté préexistants entraînent le risque d'une explosion sociale engendrée par la crise économique. Les programmes de protection sociale jouent un rôle majeur pour stabiliser la demande globale. Leur absence, au niveau mondial, est assez répandue.

Le régime d'assurance-chômage est le volet de la sécurité sociale qui supporte l'essentiel du remplacement du revenu des salariés licenciés. Étendue en cas de récession, l'assurance-chômage est un stabilisateur automatique qui a fait ses preuves dans la crise actuelle. Les prestations de chômage existent seulement dans 56 des 167 pays pour lesquels l'information est disponible. Dans la plupart de ces pays, la couverture et les prestations sont très variables d'un pays à l'autre.

L'expérience des États-Unis suggère que les transferts comme l'aide alimentaire et l'extension des prestations de

chômage peuvent être des mesures efficaces de relance de l'économie en période de récession³⁶.

Dans les crises économiques précédentes, comme celles qui ont affecté l'Amérique latine et l'Asie, la plupart des pays ne disposaient pas de systèmes de sécurité sociale. Le chômage et la pauvreté ont dramatiquement augmenté pour cette raison. À l'inverse, les pays qui disposaient d'un système d'assurance-chômage avant la crise, comme la République de Corée et l'Argentine, ont été en mesure de renforcer leurs mécanismes pour répondre à la crise, étant donné que la structure était déjà en place³⁷.

³⁶ Tout dollar supplémentaire dépensé accroît le PIB de 1,6 dollar pour l'assurance-chômage et de 1,73 dollar pour les bons d'alimentation. J. Bivens, J. Irons et E. Pollack, 2009: «Tools for Assessing the Labor Market Impacts of Infrastructure Investment», EPI Working Paper.

³⁷ Kang, Soon-Hie et coll.: Corée (République de): «Labor Market Outcomes and Policy Responses after the Crisis», dans Betcherman, Gordon; Islam, Rizwanul (dir. de publication), *op. cit.* Voir également Prasad, Naren; Gerecke, Megan: «Employment-oriented crisis responses: lessons from Argentina and the Republic of Korea», Institut international d'études sociales, Genève, 2009.

Encadré 12

- *Brésil*: Allongement de deux mois de la durée du versement des indemnités de chômage pour les travailleurs du secteur formel les plus touchés par la crise. Cette mesure concerne environ 103 000 travailleurs, soit 20 pour cent des bénéficiaires de l'assurance-chômage.
- *Chili*: L'assurance-chômage a été étendue pour couvrir les travailleurs sous contrat de durée déterminée ou contrat de service pour une durée maximale de deux mois, avec un taux de remplacement du revenu de 35 pour cent. L'objectif est de couvrir 25 000 travailleurs supplémentaires par mois.
- *États-Unis*: L'allongement de la durée des prestations de chômage jusqu'à 33 semaines, et l'augmentation de 25 dollars par semaine concernera 25 millions de travailleurs.
- *France*: Les prestations de chômage ont été étendues à ceux qui ont travaillé 4 mois au cours des 28 derniers mois, pour une durée équivalente au nombre de mois travaillés et pouvant aller jusqu'à 24 mois (36 mois pour les travailleurs de plus de 50 ans).
- *Roumanie*: La durée des prestations de chômage est passée de 6 à 9 mois.
- *République tchèque*: La durée des prestations de chômage a été allongée d'un mois et leur montant a augmenté. Les dépenses pour les prestations de chômage ont quasiment doublé de janvier à avril 2009 par rapport à la même période de l'année précédente.

3.1. Régimes actuels

Devant la crise actuelle, de nombreux pays ont étendu leurs régimes d'assurance-chômage ou élargi la couverture ou les deux. L'Allemagne, les Pays-Bas et la France ont étendu l'application, l'éligibilité et la couverture des prestations de chômage partiel. Ces prestations permettent de préserver la relation de travail, avec une durée du travail réduite (partage du travail). Elles ont pour objectif d'empêcher les pertes de compétences et le découragement des travailleurs, ce qui peut se produire s'ils perdent complètement leur travail. L'encadré 12 donne des exemples d'extension et d'élargissement des régimes.

Dans de nombreux pays à revenu intermédiaire d'Asie ou d'Amérique latine, la proportion d'emplois indépendants et d'emplois informels est élevée. Ces travailleurs n'ont pas accès aux régimes d'assurance-chômage. En outre, la crise a poussé plus de travailleurs dans l'économie informelle et des formes de travail atypique, ce qui limite encore plus la couverture.

Dans certains pays à faible revenu, des régimes ont été introduits assez récemment (au Viet Nam et au Bangla-

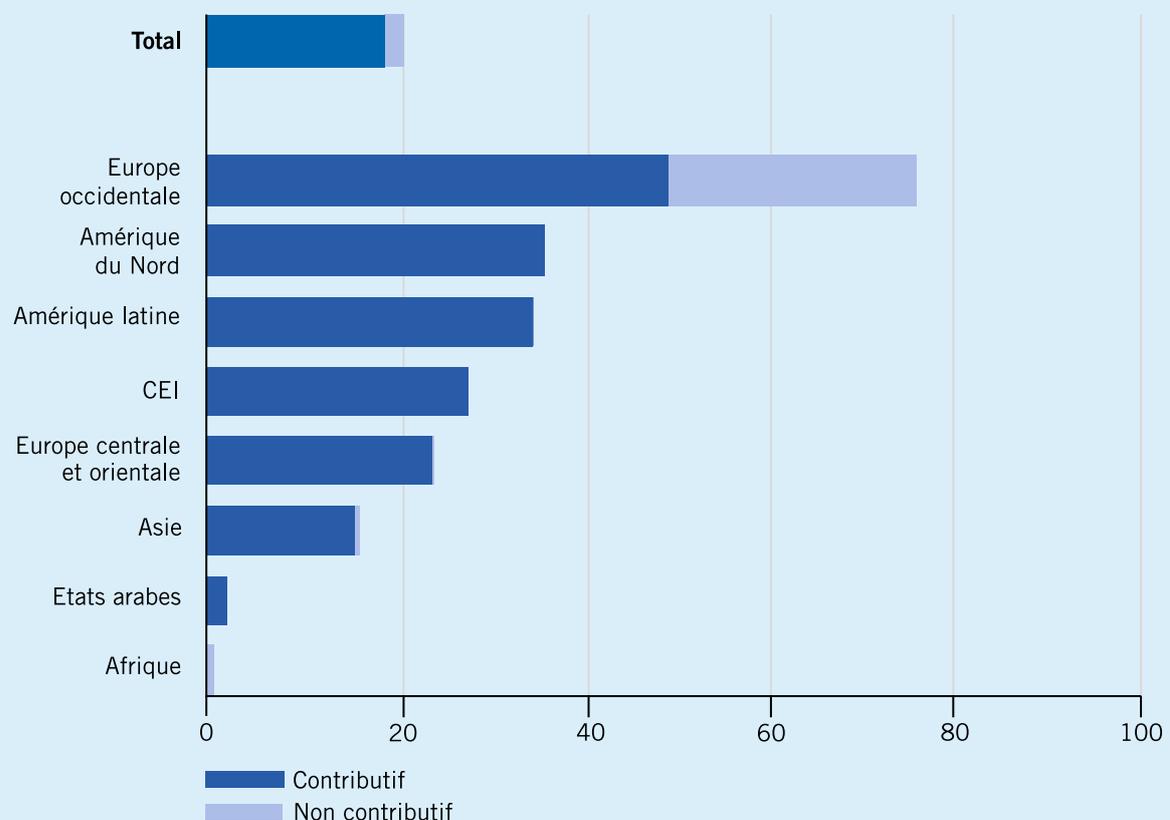
desh), et leur couverture se limite à certaines catégories de travailleurs de l'économie formelle.

Dans plusieurs pays à faible revenu, il existe des régimes pilotes d'aide au revenu à petite échelle, qui fournissent des prestations en espèces et des emplois à différents groupes ciblés de la population. Ces régimes sont habituellement trop limités pour aider à faire face à la crise actuelle au-delà des groupes cibles, mais ces éléments témoignent d'une capacité accrue à fournir des prestations et à les administrer. Le facteur décisif, et qui fait défaut dans bien des cas, est un financement durable qui doit venir d'engagements communs à long terme des gouvernements, appuyés temporairement, si nécessaire, par la communauté des donateurs³⁸.

Les systèmes d'assurance-chômage sont essentiels pour soutenir le revenu en période de récession et faciliter la recherche d'emploi. On leur reproche cependant de n'apporter qu'une relance économique limitée, de

³⁸ Economic Policy Research Institute: Low-income country preparedness for social protection responses to the global crisis, projet, 5 mars 2009.

Figure 1. Pourcentage de chômeurs percevant des prestations de chômage (régime contributif ou non), pondéré par la population active



Source: Estimations du BIT.

prolonger la recherche d'emploi³⁹ et d'encourager les travailleurs à rester au chômage. Il est très difficile de trouver le juste équilibre entre flexibilité de l'embauche et du licenciement, d'une part, et sécurité du revenu, d'autre part, à l'exception de quelques pays qui ont des systèmes de protection sociale bien établis.

3.2. Assistance sociale

Transferts non soumis à conditions

Lorsque l'accès aux soins de santé et à l'assurance-maladie est lié à l'emploi, les travailleurs (et leurs familles), qui perdent leur emploi et leur source de revenus, perdent simultanément l'accès à des services de santé à des prix abordables. Les mesures visant à protéger les chômeurs de la perte d'accès aux soins, aux autres services sociaux ou prestations sociales (retraites, prestations de maternité, allocations familiales) sont des éléments essentiels – mais souvent oubliés – à prendre en compte dans la conception des régimes de protection contre la perte d'emploi.

Un certain nombre de pays, comme le Chili ou le Mexique, ont tiré les leçons du passé. Ils sont aujourd'hui bien mieux préparés à faire face aux conséquences de la crise. Seuls quelques pays ont annoncé une réduction ou un gel des dépenses sociales, souvent pour limiter l'endettement du secteur public. La plupart des pays ont cherché à étendre leur couverture et à relever le niveau des pensions, des prestations de maladie et des prestations familiales. L'encadré 13 en donne quelques exemples.

Transferts monétaires soumis à conditions

Plusieurs pays ont étendu leurs transferts monétaires soumis à conditions qui permettent de verser directement

³⁹ Kyung Won Lee, James R. Schmidt et George E. Rejda: «Unemployment Insurance and State Economic Activity», *International Economic Journal*, vol. 13, n° 3 (automne 1999), pp. 77-95.

Encadré 13

- *Bangladesh*: Augmentation des retraites de 20 pour cent.
- *Brésil*: Extension de l'assistance sociale, augmentation des retraites pour l'aligner sur le salaire minimum.
- *Chili*: Extension des pensions sociales à 5 pour cent de plus des personnes âgées pauvres, et relèvement du montant des prestations.
- *Chine*: Extension progressive des pensions de vieillesse à la population rurale, encouragement à l'abaissement des primes d'assurance-maladie.
- *Etats-Unis*: Extension de la couverture de l'assurance-maladie.
- *France*: Augmentation des retraites de 6,9 pour cent, extension de la couverture santé.
- *Inde*: Extension de la couverture en matière de retraites et de santé.
- *Kenya*: Transferts monétaires vers les personnes âgées.
- *Pakistan*: Extension de la couverture maladie et du système de protection sociale.
- *Royaume-Uni*: Relèvement des allocations familiales.
- *Fédération de Russie*: Ajustement des retraites en fonction des prévisions d'inflation.
- *République-Unie de Tanzanie*: Augmentation du minimum vieillesse.

de l'argent à des bénéficiaires s'ils s'engagent à assumer certaines obligations: scolarisation des enfants, examens médicaux réguliers, etc. Ce type de transferts soumis à conditions permet d'influer sur le comportement des ménages en liant l'octroi d'un revenu supplémentaire à des choix visant à renforcer les capacités à long terme. Ce

Tableau 1. Couverture et investissement pour une sélection de programmes de transferts monétaires soumis à conditions

Pays (programme), année	Couverture		Investissements en transferts soumis à conditions	
	% de la population totale	% de personnes vivant dans l'extrême pauvreté ^{a)}	% du PIB	% des dépenses sociales
Brésil (<i>Bolsa familia</i>), 2006	22,7	>100,0	0,43	2,0
Mexique (<i>Oportunidades</i>), 2006	23,8	>100,0	0,44	4,3
Guatemala (<i>MFP</i>), 2008	13,6	46,7	0,06	0,8
Honduras (<i>PRAF</i>), 2006	6,8	14,9	0,02	0,2
Nicaragua (<i>RPS</i>), 2006	2,5	7,8	0,04	0,4

^{a)} Ne prend pas en compte les erreurs d'exclusion ou d'inclusion. Source: Cecchini, 2009.

n'est pas l'offre de services mais leur prix qui limiterait leur utilisation, et il est probable que la crise ne fera que conforter cette hypothèse⁴⁰.

Les programmes de transferts monétaires soumis à conditions ont gagné en popularité depuis leur succès durant la crise en Amérique latine dans les années quatre-vingt-dix, au Mexique et au Brésil, avec deux programmes qui ont été ensuite intégrés aux programmes plus vastes et plus connus de *Oportunidades* et de *Bolsa familia*. D'après les évaluations, entre le milieu des années quatre-vingt-dix et le milieu des années deux mille, ces programmes ont permis de réduire de 21 pour cent les inégalités de revenus au Brésil et au Mexique, et représentaient 50 et 25 pour cent respectivement des revenus des ménages les plus pauvres. Le programme mexicain (axé sur l'éducation) a permis d'augmenter la fréquentation des écoles secondaires de 11,1 points de pourcentage, tout en réduisant de 15 à 25 pour cent le taux d'activité des garçons (PNUD, 2009). De plus, ces programmes ont été d'un assez bon rapport coût-efficacité, représentant 0,4 pour cent du PIB du Brésil et du Mexique en 2006⁴¹.

Pendant la crise, un certain nombre de pays ont renforcé les programmes existants ou introduit de nouveaux programmes de transferts monétaires soumis à conditions, comme il ressort de l'encadré 14⁴².

L'une des critiques à l'égard des programmes de transferts soumis à conditions porte sur le fait qu'ils se concentrent sur les obstacles à la demande, sans se préoccuper des problèmes de capacité de l'offre. Les transferts soumis à conditions ont d'abord été introduits dans les pays à revenu intermédiaire disposant d'une infrastructure appropriée et de contraintes limitées au niveau de l'offre. Dans les pays à faible revenu, les capacités institutionnelles et statistiques plus réduites et la couverture bancaire ont posé des défis au bon fonctionnement des programmes (Cecchini, 2009).

Les programmes de transferts soumis à conditions étant destinés aux ménages à faible revenu, ils ne peuvent remplacer un système de protection sociale de base à vocation universelle. Ils peuvent cependant contribuer à étendre la couverture des systèmes existants.

Dépenses de protection sociale

Les dépenses de protection sociale varient de façon très importante d'un pays à l'autre. Les dépenses publi-

⁴⁰ PNUD Inde, 2009: «Conditional cash transfer schemes for alleviating human poverty: relevance for India».

⁴¹ S. Cecchini, 2009: Do CCT programmes work in low-income countries? One Pager No. 90., International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília.

⁴² Certaines informations sont tirées de CEPALC, 2009: «The reactions of Governments of the Americas to the International Crisis: an overview of policy measures up to 31 May 2009». Nations Unies, Chili.

ques de protection sociale ont tendance à augmenter avec le développement économique. Il y a toutefois de grandes variations entre pays, comme le montre le tableau ci-dessous pour les pays du G20.

La crise a souligné l'importance des stabilisateurs automatiques (pays avancés) ou beaucoup plus réduits (émergents), compensés par une relance budgétaire plus marquée. L'extension progressive de la couverture sociale est un objectif largement partagé, dont la crise souligne l'urgence. Les systèmes de protection sociale ont un rôle essentiel à jouer dans la réduction des désé-

Encadré 14

- *Barbade*: Un programme de transferts soumis à conditions a été élaboré conjointement avec la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement pour étendre les soins de santé dans les zones les plus pauvres du pays.
- *Belize*: Un programme de transferts soumis à conditions est en cours d'élaboration avec l'assistance de la Banque mondiale.
- *Colombie*: *Familias en Acción*, programme axé sur le renforcement de la nutrition et de l'éducation des enfants, a été étendu à 1,5 million de familles supplémentaires.
- *Costa Rica*: La couverture des transferts soumis à conditions est passée de 132 000 à 150 000 familles.
- *Honduras*: Le montant du programme de transferts soumis à conditions – *Asignación Familiar* – a doublé, passant de 20 à 40 millions de dollars des États-Unis, avec des conditions relatives à la santé et à l'éducation des enfants et des femmes enceintes.
- *Mexique*: La Banque mondiale a approuvé un prêt de 1,5 milliard de dollars des États-Unis pour étendre le programme *Oportunidades*, dont les conditions portent sur la santé et la nutrition de tous les membres de la famille.
- *Paraguay*: Le programme *Tekepora* a été étendu à 120 000 familles vivant dans l'extrême pauvreté, ce qui porte ainsi la couverture totale à plus de 600 000 personnes (soit la moitié des personnes vivant dans l'extrême pauvreté).
- *Pérou*: Extension de la couverture du programme de transferts soumis à conditions.
- *Philippines*: Les transferts soumis à conditions relatifs à l'éducation et la santé ont été introduits en 2008, des ressources supplémentaires pour étendre le programme ont été apportées en décembre 2008.
- *Uruguay*: Les programmes de transferts soumis à conditions ont été étendus pour couvrir tous les enfants (500 000) des ménages à faible revenu, à condition qu'ils soient scolarisés.

quilibres mondiaux. L'OIT et l'OMS, au sein du Comité de haut niveau sur les programmes des Nations Unies, s'emploient conjointement à définir la notion de «socle social minimal», qui renvoie à un ensemble fondamental de droits, de transferts et de services que tous les pays devraient progressivement instaurer en fonction de leurs moyens et de l'aide extérieure disponible. Ce devrait être là un objectif central des politiques nationales de développement, comme le préconise le Pacte mondial pour l'emploi.

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a récemment remarqué: «La protection sociale a pour effet de réduire directement la pauvreté et aide à rendre la croissance plus favorable aux pauvres. Elle encourage les femmes et les hommes pauvres à contribuer à la croissance économique, permet d'apporter une assistance aux plus démunis et aux plus vulnérables en période de récession, et concourt à préserver la cohésion sociale et la stabilité. Elle aide à renforcer le capital humain, à maîtriser les risques, à promouvoir l'investissement et l'esprit d'entreprise et à accroître les taux d'activité. Les dispositifs de protection sociale peuvent être d'un coût

abordable, même pour les pays les plus pauvres, et ils offrent un bon rapport coût-résultats...^{43.}»

4. Dialogue social et droits au travail

Les formes et le rôle du dialogue social varient d'un pays à l'autre en fonction de l'ampleur et de la composition de l'économie formelle, de la législation du travail, des niveaux et de la portée de la négociation collective, de la force et de la légitimité des partenaires sociaux, et du degré d'application des normes du travail et des droits des travailleurs. La crise n'a rien changé à cela, mais elle a incité les gouvernements et les partenaires sociaux de nombreux pays à engager des consultations et un dialogue. Cela transparait dans l'inventaire réalisé par le BIT.

Dans 32 pays, des consultations et un dialogue entre gouvernement, entreprises et travailleurs ont eu lieu durant la période allant de la mi-2008 au 31 juillet 2009. Cela représente 59 pour cent de l'échantillon de pays étudiés par le BIT. Dans 19 pays (35 pour cent des pays), ces consultations ont abouti à la signature d'un accord national. Ces chiffres sont similaires à ceux d'une enquête antérieure réalisée par le BIT qui avait également montré une augmentation de la pratique du dialogue social, sous toutes ses formes, dans un grand nombre de pays très variés^{44.}

Ces initiatives vont dans le sens du Pacte mondial pour l'emploi adopté par la Conférence internationale du Travail à sa session de juin 2009, qui déclare que: «En particulier lors de fortes tensions sociales, il est fondamental de renforcer le respect et l'utilisation des mécanismes du dialogue social, notamment la négociation collective à tous les niveaux si besoin est».

L'encadré 15 propose un choix d'exemples tirés de l'inventaire du BIT sur les consultations et les accords tripartites nationaux.

Les pays qui ont eu le plus recours au dialogue social sont ceux qui ont des institutions bien établies et une longue expérience des consultations et des négociations. Parmi ces pays se trouvent plusieurs pays européens (y compris la Belgique, la République tchèque, l'Irlande et les Pays-Bas). Aux Pays-Bas, les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur la nécessité de maintenir le pouvoir d'achat et ont demandé au gouvernement d'ajourner les augmentations de TVA prévues. L'Espagne a également réagi rapidement pour engager le dialogue social lorsque la récession sévère est apparue dans le secteur du bâtiment en été 2008 et les parties ont élaboré un accord

Tableau 2. Dépenses publiques de protection sociale en pourcentage du PIB

Afrique du Sud (2004)	8,8
Allemagne (2005)	26,7
Argentine (2004)	10,8
Australie (2005)	17,1
Brésil (2007)	18,6
Canada (2005)	16,5
Chine (2007)	2,9
Corée (République de) (2005)	6,9
Etats-Unis (2005)	15,9
France (2005)	29,2
Inde (2005)	1,5
Indonésie (2004)	1,4
Italie (2005)	25,0
Japon (2005)	18,6
Mexique (2005)	7,0
Fédération de Russie (2006)	12,3
Royaume-Uni (2005)	21,3
Turquie (2005)	13,7

Source: BAD, CEPALC, FMI, OCDE, BIT.

⁴³ Comité d'aide au développement de l'OCDE, 2009: «Instaurer une croissance économique plus favorable aux pauvres. Le rôle de l'emploi et de la protection sociale», Déclaration de principes, Réunion CAD de haut niveau, 27-28 mai 2009.

⁴⁴ Ludek Rychly, 2009: «Social dialogue in times of crisis: finding better solutions», BIT, document de travail.

Encadré 15

Afrique du Sud:	Groupe de travail présidentiel conjoint sur l'économie (tripartite); Conseil national du développement économique et du travail (NEDLAC) en partenariat avec la présidence; cadre relatif à «la réponse de l'Afrique du Sud à la crise économique internationale»; mise en œuvre et contrôle au moyen de plans d'action par cinq équipes.
Allemagne:	Série de réunions et de consultations ad hoc aux niveaux national et régional, souvent tripartites; Sommet de l'emploi; Conseil des experts économiques.
Brésil:	Le Conseil du développement économique et social tripartite et plus joue un rôle important de surveillance de la crise, en plus des réunions ad hoc entre le Président Lula et les partenaires sociaux.
Chili:	Un accord tripartite national a été signé en 2009 sur la formation et la protection de l'emploi, les prestations de chômage et les mesures destinées aux femmes qui travaillent.
Corée (République de):	Commission du développement économique et social; réunion d'urgence (tripartite et plus) des syndicats, du patronat, des groupes civiques et du gouvernement; séries de réunions formelles et informelles; adoption d'un document tripartite-plus intitulé: «L'accord des syndicats, du patronat, des groupes civiques et du gouvernement pour surmonter la crise économique».
République dominicaine:	Au début de l'année 2009, une série de réunions tripartites a abouti à des accords sur la protection et la promotion de l'emploi et la protection des droits des travailleurs dans le contexte de la crise.
Espagne:	Réunions ad hoc; séries de consultations informelles; Commission de surveillance du dialogue social; Déclaration tripartite sur «les principes de la promotion de l'économie, l'emploi, la compétitivité et le progrès social» (29 juillet 2008).
France:	Série de réunions tripartites ad hoc; sommet social avec le Président; recours au Conseil national du travail; nouvelle Commission tripartite sur le suivi de la crise.
Indonésie:	Forum des relations professionnelles; organe consultatif tripartite national.
Irlande:	Organes consultatifs nationaux et réunions informelles ad hoc; Accord transitoire pour mettre en œuvre le plan conjoint à moyen terme «Vers 2016», mais les discussions sur le programme de relance économique ont abouti à une impasse en février 2009.
Japon:	Accord tripartite national signé en mars 2009 sur le maintien des emplois, la protection sociale et la formation professionnelle.
Mexique:	Accord tripartite national sur la productivité de la main-d'œuvre signé en mai 2009.
Pays-Bas:	Organes consultatifs nationaux; réunions informelles; Conseil économique et social (organe tripartite); pas d'accord sur la modération salariale.

comportant plusieurs volets: augmentation des liquidités aux entreprises, protection financière pour la construction de logements, réformes du système de formation professionnelle.

L'Afrique du Sud dispose d'une institution respectée pour le dialogue et la négociation sur les questions économiques et sociales: le NEDLAC, dans le cadre duquel l'initiative présidentielle a permis d'élaborer une réponse nationale globale à la crise sur la base des principes suivants: protection des groupes de travailleurs les plus vulnérables; promotion de la croissance pour augmenter l'emploi et garantir la qualité des emplois; niveau élevé d'investissements dans les infrastructures; examen régulier, ciblé et individualisé des interventions.

Des pays aussi divers que la France, l'Inde, la République de Corée et la Fédération de Russie disposent égale-

ment de mécanismes formels de consultation qui ont été largement utilisés dans la récession actuelle. Un nombre plus important de pays ont mis en place des mécanismes informels ou ad hoc pour consulter les partenaires sociaux et la société civile.

Le Japon fait partie des pays qui ont adopté un accord au niveau national. L'accord tripartite japonais de mars 2009 contient des orientations et des engagements: maintien de l'emploi au moyen du partage du travail et de la réduction du temps de travail; extension et renforcement de la protection sociale; soutien à la formation professionnelle et à la création d'emplois; et attention accrue en faveur des secteurs économiques en expansion (services médicaux, soins de proximité, environnement). Un exemple intéressant est la «Déclaration d'Abuja sur la réponse aux défis de l'emploi posés par la crise écono-

mique et financière mondiale», adoptée par le Nigéria en avril 2009.

Un large éventail de pays a engagé un dialogue avec les partenaires sociaux et a conclu des accords nationaux sur des mesures spécifiques relatives au marché du travail, comme l'allongement de la durée des prestations de chômage ou des dispositions sur les indemnités de chômage partiel pour les travailleurs contraints d'accepter une réduction de leur temps de travail. L'exemple le plus connu dans ce sens est l'Allemagne, avec le programme *Kurzarbeit* mentionné précédemment. Au Chili, en mai 2009, un accord tripartite a été conclu, qui porte sur une série de mesures temporaires destinées à protéger l'emploi et à promouvoir la formation.

Parfois le dialogue n'a pas permis de surmonter les divergences de vues. Par exemple, en Espagne et en Irlande, il y a eu désaccord sur les propositions destinées à réduire les coûts salariaux, à introduire des mesures pour renforcer la flexibilité du marché du travail.

Il est possible, à partir de ces expériences, de dégager quelques conclusions générales. Tout d'abord, ce sont les institutions tripartites disposant d'un mandat de négociation (plutôt que de simple consultation) et composées de grandes figures politiques, comme les membres du gouvernement ou des représentants de haut niveau des partenaires sociaux, qui se sont avérées les plus efficaces pour trouver des réponses à la crise. L'expérience passée confirme également que ce type de structure fonctionne mieux que les grands conseils consultatifs aux structures et aux procédures lourdes. Deuxièmement, les négociations centralisées fonctionnent mieux lorsque leur ordre du jour est raisonnablement étendu et permet des compromis et des concessions. Il est peu probable qu'un ordre du jour réduit, comme les réductions du coût du travail, permette à la négociation de réussir. Troisièmement, les négociations centralisées comportent souvent des mesures visant à protéger les travailleurs les plus vulnérables, moins organisés, les travailleurs en contrat temporaire ou dans des emplois atypiques et les travailleurs migrants et à améliorer leur sort.

L'expérience des crises précédentes suggère que la pression peut se renforcer en faveur de réformes visant à assouplir le marché du travail et à réduire les coûts salariaux. Sur des marchés ralentis, et dans un contexte d'intensification de la concurrence sur les coûts salariaux, la tentation est grande de contourner la législation du travail, d'ignorer les conventions collectives et d'enfreindre les droits des travailleurs.

Empêcher une spirale à la baisse des conditions de travail fait partie des préoccupations inscrites dans le Pacte mondial pour l'emploi. En novembre 2008, déjà, le bureau du Conseil d'administration du BIT mettait en garde contre le risque que, à la faveur de la crise éco-

nomique mondiale, le progrès social ne soit remis en question⁴⁵.

Il est encourageant de constater que, à ce jour, il y a fort peu d'exemples de pays qui ont affaibli leur législation du travail en réponse à la récession actuelle. Quelques pays, comme la République dominicaine et l'Argentine, ont indiqué qu'ils avaient renforcé leur administration du travail et leurs systèmes d'inspection du travail en réponse à ce genre de pressions. Il y a également l'exemple de la loi sur le travail équitable (Fair Work Act) adoptée récemment en Australie.

La Chine a pris des mesures visant à améliorer le cadre législatif des relations professionnelles. Dans la première moitié de l'année 2008, le gouvernement a adopté de nouvelles lois pour remédier au non-paiement des salaires et à une série d'autres pratiques abusives au travail: loi sur les contrats de travail, loi de promotion de l'emploi, loi sur l'arbitrage et la médiation dans les conflits du travail⁴⁶. Le renforcement des institutions du travail en Chine représente une part importante de son agenda pour obtenir une plus grande égalité des revenus, une hausse de la demande nationale et des niveaux élevés de croissance économique.

La crise a donné lieu à une vague de «négociations de concessions», dans lesquelles les parties à une convention collective renégocient librement les termes des conventions pour essayer de sauver des emplois. Ce genre de négociation a normalement lieu entre syndicats et direction au niveau des entreprises, mais aussi au niveau du secteur. La négociation de concessions est d'abord apparue aux États-Unis dans les entreprises touchées par la récession et la stagflation des années quatre-vingt. Des pratiques similaires se sont répandues dans une série de pays européens et d'autres pays industrialisés dans les années quatre-vingt-dix, avec le ralentissement de la croissance économique et la détérioration des marchés du travail. Ces dix-huit derniers mois, le recours à ces pratiques a augmenté de façon spectaculaire dans un grand nombre de pays, patronat et syndicats s'employant à limiter les licenciements et à réduire les coûts dans des entreprises en manque de crédit.

Les négociations de concessions peuvent revêtir de nombreuses formes et, dans le meilleur des cas, favoriser l'élargissement de l'agenda de négociation collective et renforcer la coopération entre salariés et direction. Certaines négociations se font sur la base de stratégies défensives ou réactives étroitement axées sur la réduction des coûts salariaux par des mesures de baisse ou de modération des salaires en dessous des niveaux négociés aupara-

⁴⁵ Déclaration du bureau du Conseil d'administration du BIT, nov. 2008

⁴⁶ Docteur Fang Lee Cooke: «The enactment of three new labour laws in China: Unintended consequences and the emergence of new actors in employment relations», juin 2009.

vant, afin de sauver des emplois à court terme. L'objectif d'autres stratégies proactives est de réduire le coût unitaire du travail en améliorant la productivité grâce à une meilleure organisation du travail et à l'innovation (produits et procédés). Ces stratégies comportent souvent des volets multiples: formation, déplacement des travailleurs vers des unités plus productives, compétences multiples, investissement dans de nouveaux produits ou de nouvelles technologies, flexibilité fonctionnelle.

Dans les circonstances actuelles, il est hautement souhaitable de mieux coordonner la négociation collective afin de tenir effectivement compte de l'intérêt public et

du développement économique au sens large du terme. Toutefois, même s'il est difficile à court terme d'avancer vers une négociation collective coordonnée, il est souhaitable de renforcer le dialogue social sur les mesures de lutte contre la crise et leurs effets sur les travailleurs et leurs familles. En associant les organisations d'employeurs et les syndicats à un dialogue sur les perspectives économiques et les options disponibles, les gouvernements peuvent maximiser leurs chances d'obtenir l'adhésion au maintien de politiques macroéconomiques expansionnistes, mais non inflationnistes, jusqu'au moment où la reprise sera bien avancée.

Annexe 2

Annexe 2. Liste des pays couverts par l'étude du BIT⁴⁷

	Faible revenu	Revenu intermédiaire inférieur	Revenu intermédiaire supérieur	Revenu élevé
Afrique subsaharienne	Kenya, Mali, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie (Rép.-Unie de)	Nigéria	Afrique du Sud	
Amériques		Honduras	Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Mexique, Pérou, Uruguay,	Canada, Caraïbes* (Bahamas, Barbade, Trinité-et-Tobago, Jamaïque), Etats-Unis
Etats arabes		Egypte, Jordanie		Arabie saoudite, Bahreïn
Asie et Pacifique	Bangladesh, Cambodge, Népal, Viet Nam	Chine, Inde, Indonésie, Pakistan, Philippines	Malaisie	Australie, Corée (Rép. de), Japon
Europe (orientale et occidentale)		Ukraine	Lettonie, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Turquie	Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, République tchèque
Total	10 pays	10 pays	17 pays	17 pays

* Quatre pays des Caraïbes ont été comptabilisés comme une seule entité classée dans les pays à revenu élevé. La Jamaïque est classée dans les pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure).

⁴⁷ La classification des pays par revenu est celle établie par la Banque mondiale sur la base du revenu national brut (RNB) par habitant. La classification régionale est celle de l'OIT.

Annexe 4

Estimation de l'impact sur l'emploi des mesures de relance des pays du G20

Les mesures anticrise adoptées par les pays du G20 pour soutenir l'emploi sont-elles proportionnées à la baisse de l'emploi et à la montée du chômage à laquelle on assiste? Le FMI et l'OCDE ont tous deux fait une estimation de la croissance économique supplémentaire attendue des dépenses budgétaires supplémentaires décidées par les gouvernements. Cette annexe tente de faire une estimation des emplois supplémentaires attendus des mesures de relance budgétaires décidées par les gouvernements des pays du G20⁴⁸ sur la base des calculs du FMI⁴⁹.

Alors que les relations observées entre croissance et emploi sont sujettes à d'importantes variations en fonction des périodes et des pays, le BIT a estimé l'effet global sur l'emploi des dépenses budgétaires supplémentaires décidées par les gouvernements pour lutter contre la crise. Dans cette évaluation des projections de l'impact des mesures de relance sur l'emploi, les dépenses budgétaires supplémentaires discrétionnaires ainsi que les dépenses automatiques (ou les stabilisateurs automatiques) ont été prises en compte.

L'objectif de cette estimation est de donner un ordre de grandeur de l'impact sur l'emploi attendu des mesures anticrise adoptées par les gouvernements⁵⁰.

⁴⁸ Le groupe des pays du G20 est ici composé comme suit: Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, République de Corée, Espagne, Etats-Unis, Fédération de Russie, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Turquie.

⁴⁹ FMI, 2009. *Note to Group of Twenty Deputies*, 31 janvier – 1er février, à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/020509.pdf>.

⁵⁰ Un certain nombre de précautions s'imposent à propos de la méthodologie à équation unique utilisée ici pour cet ordre de grandeur: la projection de l'effet à court terme sur l'emploi sur la base de la relation historique entre l'emploi et le PIB; l'absence de prise en compte des différences entre les pays au niveau des marchés du travail; la composition des plans de relance budgétaire qui peuvent avoir des effets différents sur l'emploi; et l'absence de prise en compte des interactions entre l'emploi et la politique monétaire.

Evaluation de l'augmentation du nombre de chômeurs dans les pays du G20

L'augmentation nette cumulée du nombre de chômeurs dans les pays du G20 au début de l'année 2009 est estimée à 25,2 millions. Ce chiffre est dérivé des taux de chômage au premier et au deuxième trimestres de 2009 (en fonction de la disponibilité des données) par rapport aux chiffres existants au moment où le taux de chômage a commencé sa courbe ascendante en 2008 dans chacun des pays du G20.

Impact potentiel sur l'emploi des mesures de relance budgétaire discrétionnaires annoncées

L'importance des mesures de relance budgétaire discrétionnaires pour les pays du G20 en 2009 et 2010 est indiquée dans le tableau 1. La relance discrétionnaire globale pour les pays du G20 s'élève à 1,4 pour cent du PIB en 2009 et 1,3 pour cent en 2010. Le tableau 1 montre que la croissance supplémentaire du PIB attendue de la relance discrétionnaire se situera, en moyenne pondérée, dans une fourchette allant de 0,4 à 1,3 pour cent pour 2009, et pour 2010 dans une fourchette plus basse allant de 0,1 à 0,3 pour cent. Ce multiplicateur de la relance discrétionnaire serait légèrement inférieur à 1 mais baisse de façon significative en 2010.

Le BIT a estimé l'impact potentiel sur l'emploi de la relance discrétionnaire sur la base des projections du FMI relatives à l'impact sur la croissance du PIB. Il convient d'apporter deux précisions importantes au sujet de cet exercice, qui s'appliquent à la fois aux estimations relatives aux multiplicateurs de relance du FMI et aux estimations du BIT relatives aux multiplicateurs de l'emploi. L'hypothèse de départ est que les montants alloués à la relance seront totalement dépensés. La deuxième précision est que le montant total peut ne pas être dépensé durant l'année budgétaire pour laquelle la relance a été budgétée et annoncée. Cet exercice part de l'hypothèse

que l'impact potentiel de la relance correspond à la dépense de la totalité des montants prévus, sur la totalité de la période.

Le BIT a estimé l'élasticité à long terme de l'emploi par rapport à la croissance du PIB pour l'ensemble des pays du G20 de 1997 à 2007. Cette décennie a été choisie car elle a connu plusieurs crises, notamment la reprise de la croissance du PIB et de l'emploi après la crise asiatique de 1997-98 et la récession mondiale synchronisée de 2000-01. Cette élasticité de l'emploi par rapport à la croissance du PIB, qui porte sur des périodes de crise et de reprise, se prête plus à l'estimation de la reprise de l'emploi grâce au plan de relance et aux stabilisateurs automatiques. L'élasticité a été estimée selon un modèle log-linéaire pour atténuer l'effet des résultats aberrants provenant d'événements improbables (cygnes noirs).

En multipliant les chiffres du FMI relatifs à l'impact de la relance discrétionnaire sur la croissance du PIB par l'élasticité de l'emploi estimée par le BIT en fonction de la croissance du PIB, on obtient l'impact potentiel de la relance sur la croissance de l'emploi. A noter que ces estimations ne sont pas des projections précises, mais plutôt des ordres de grandeur. Elles ont pour objectif d'indiquer l'impact approximatif de la relance sur la création d'emplois, par rapport à l'ampleur du chômage engendré par la crise.

Le tableau 1 transforme la projection de croissance supplémentaire de l'emploi imputable à la relance discrétionnaire en nombre de personnes ayant un emploi, en 2009 et 2010. Ce tableau montre que le potentiel d'augmentation de l'emploi résultant de la relance discrétionnaire se situe dans une fourchette allant de 2 à 5,7

millions pour 2009. En 2010, on s'attend à une baisse de l'augmentation de l'emploi, mais les mesures de relance créeront malgré tout entre 0,3 et 0,9 million d'emplois.

Au total, de 2009 à 2010, la relance discrétionnaire peut potentiellement créer entre 2,3 et 6,6 millions d'emplois.

Les emplois découlant de la relance discrétionnaire représentent entre 9 et 26 pour cent de l'augmentation du chômage au premier semestre de 2009 (par rapport à 2008).

Projection de l'impact des stabilisateurs automatiques sur l'emploi

Il faut ajouter à l'impact potentiel sur l'emploi des mesures de relance budgétaire adoptées par les pays du G20 l'impact potentiel des stabilisateurs automatiques non discrétionnaires qui s'enclenchent avec la baisse de la croissance économique.

L'impact potentiel sur l'emploi des stabilisateurs automatiques non discrétionnaires a été estimé en utilisant les mêmes méthodes que pour la relance discrétionnaire. Le FMI a estimé l'importance des stabilisateurs automatiques pour les pays du G20 en 2009. Etant donné que le stabilisateur est estimé comme un équilibre budgétaire qui se détériore en même temps que la croissance du PIB, son chiffre est négatif, alors que son impact sur la croissance du PIB est immédiatement positif. C'est ainsi que les projections du FMI relatives à l'impact des stabilisateurs se situent dans une fourchette allant de 2 pour cent du PIB pour le Royaume-Uni, la République

Tableau 1. Impact sur l'emploi des mesures de relance budgétaire discrétionnaires

	Importance de la relance ¹			Impact de la relance sur la croissance du PIB ¹		Niveau de l'emploi ² (millions)	Impact sur l'emploi des mesures de relance budgétaire discrétionnaires ³				
	(pourcentage du PIB) Total (moyenne pondérée PPA)			(pourcentage)			Modification de l'emploi (millions)	Niveau de l'emploi (millions)	Modification de l'emploi (millions)	Niveau de l'emploi (millions)	Modification de l'emploi (millions)
	2008	2009	2010	2009	2010						
Pays du G-20	0,5	1,4	1,3	0,4 – 1,3	0,1 – 0,3	2.026,12	2,030 – 5,704	2.028,15 - 2.031,82	0,316 - 0,899	2.028,46 - 2.032,72	2,346 - 6,603
Augmentation (pourcentage)							0,100 – 0,282		0,02 - 0,04		

¹ FMI, 2009.

² Calculs de: Instituto Nacional de Estadística y Censos; Encuesta Permanente de Hogares, 2009; Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), 2009; ministère du Travail et de la Sécurité sociale, Bureau national des statistiques, Chine, 2009; Economist Intelligence Unit (EIU), 2009; Economist Intelligence Unit and Central Bureau of Statistics (EIU and CBS), 2009; Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA), 2009.

³ Calculé par le BIT en 2009, sur la base de l'élasticité de l'emploi pour la période 1997-2007.

de Corée, la France, l'Espagne et l'Allemagne à 1,5 pour cent pour les Etats-Unis et pour les économies émergentes comme le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et l'Afrique du Sud, dans une fourchette allant de 0,25 à 0,5 pour cent. La moyenne pondérée de ces stabilisateurs dans l'ensemble des pays du G20 est estimée à 1,2 pour cent, comme le montre le tableau 2.

Le tableau 2 présente donc une estimation de l'impact potentiel sur la croissance de l'emploi de ces stabilisateurs automatiques, et l'augmentation du nombre de personnes ayant un emploi pour 2009, pour chacun des pays du G20. On estime l'augmentation globale du nombre d'emplois pour l'ensemble des pays du G20 à 5,2 millions en 2009.

L'impact combiné sur l'emploi des dépenses budgétaires discrétionnaires et des stabilisateurs automatiques

On estime que l'impact potentiel combiné de ces deux types de mesures macroéconomiques, les plans de

relance budgétaire adoptés par les pays du G20 et les stabilisateurs automatiques en place dans ces pays, se situera dans une fourchette allant de 7,2 à 10,9 millions d'emplois nouveaux en 2009, ce qui représente entre 29 et 43 pour cent de l'estimation de 25 millions de chômeurs supplémentaires dans les pays du G20 au premier semestre de 2009.

Cet ordre de grandeur estimé est significatif. Les stabilisateurs automatiques vont continuer à fonctionner au-delà de 2009, alors que les projections relatives à la croissance restent faibles. Il est probable que la relance budgétaire discrétionnaire va s'estomper en 2010 et après.

Les mesures de relance budgétaire, tout en stimulant de façon significative la création d'emplois à un moment où les emplois sont difficiles à trouver, devront être relayées le plus rapidement possible par une croissance économique provenant du marché afin de créer les emplois nécessaires à tous les demandeurs d'emploi. Voilà qui pose la question connexe de l'intensité d'emploi de la croissance économique et celle de la qualité des emplois créés.

Tableau 2. Impact sur l'emploi des stabilisateurs automatiques

	Importance des stabilisateurs automatiques 2008-09 ¹ (pourcentage du PIB) Total (moyenne pondérée PPA)	Niveau de l'emploi ² (millions)	Impact sur l'emploi des stabilisateurs automatiques ³	
			Modification de l'emploi (millions)	Niveau de l'emploi (millions)
	2009	2008	2009	2009
Pays du G20	-1,2	2.026,12	5,17	2.031,28
Augmentation (pourcentage)			0,25	

¹ FMI, 2009.

² Calculs de: Instituto Nacional de Estadística y Censos; Encuesta Permanente de Hogares, 2009; Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), 2009; ministère du Travail et de la Sécurité sociale, Bureau national des statistiques, Chine, 2009; Economist Intelligence Unit (EIU), 2009; Economist Intelligence Unit and Central Bureau of Statistics (EIU and CBS), 2009; Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA), 2009.

³ Calculé par le BIT en 2009, sur la base de l'élasticité de l'emploi pour la période 1997-2007.

Annexe 5

Reprise rapide de l'emploi: défis et options

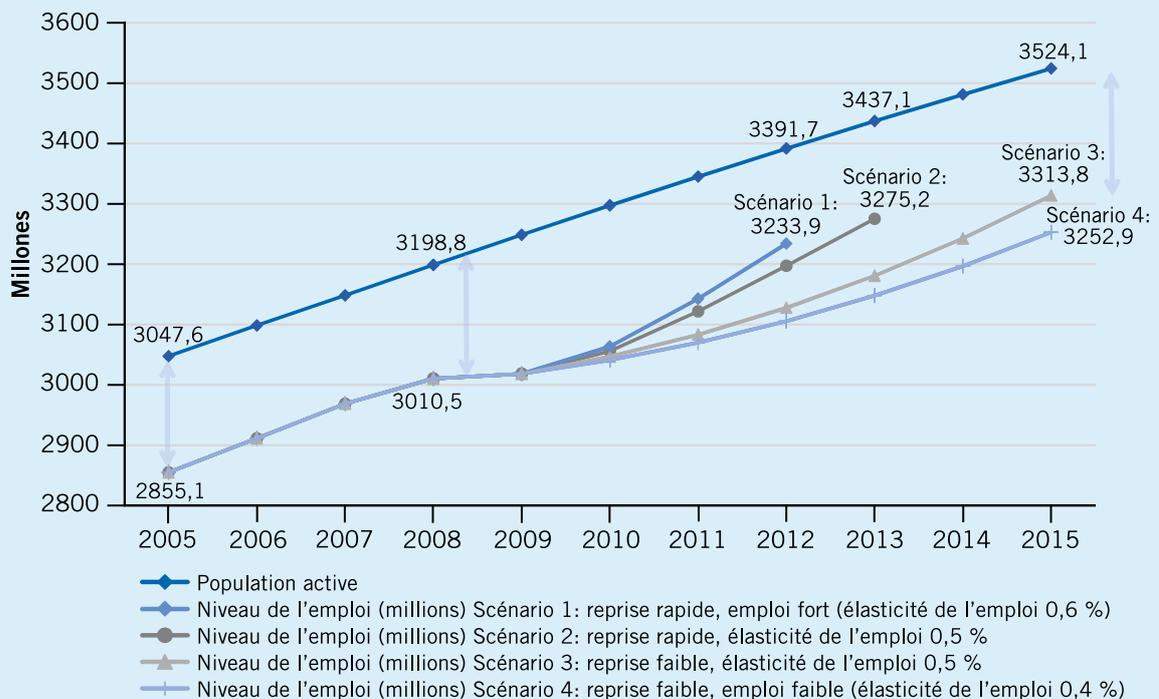
En 2008, la crise a mis fin au déclin à long terme du chômage mondial. Le différentiel entre la création d'emplois et l'offre de main-d'œuvre, qui s'accroît d'environ 45 millions par an, se creuse de nouveau.

Pour évaluer l'ampleur du défi de l'emploi, la figure suivante présente quatre trajectoires possibles pour la croissance mondiale de l'emploi jusqu'en 2015, horizon fixé pour les objectifs du Millénaire pour le développement. La courbe du haut représente la croissance de la

population active mondiale, qui atteindra 3,5 milliards de personnes en 2015. Les quatre courbes du bas présentent les trajectoires ou les scénarios possibles, en fonction des hypothèses relatives au rythme de la reprise de la production et au ratio de croissance de l'emploi⁵¹ par rapport à la croissance de la production.

⁵¹ La figure fait référence à la croissance totale de l'emploi, indépendamment de la qualité ou du niveau de revenus associés à l'emploi.

Figure 1. Déficit d'emplois mondial: quatre scénarios



Source: Estimations du BIT.

Si la croissance repart rapidement et que l'intensité d'emploi de la croissance est élevée, le déficit d'emplois accumulé peut être rattrapé en trois ou quatre ans. C'est l'hypothèse du meilleur scénario n° 1, avec une forte reprise (plus de 4 pour cent de croissance économique mondiale à partir de 2011) et une forte intensité d'emplois de la croissance (élasticité de 0,6 pour cent)⁵². Ce scénario montre qu'en 2012 le chômage mondial serait inférieur à celui de 2007. Dans ces conditions, le déficit, c'est-à-dire la distance entre la courbe de l'offre de main-d'œuvre et celle de l'emploi se sera réduit.

Cependant, si la reprise est faible et que son intensité en emplois est également réduite, le déficit d'emplois (le différentiel entre l'offre de main-d'œuvre et l'emploi) restera important bien au-delà de 2015. C'est le cas reflété par le scénario du pire n° 4, qui se caractérise par une

⁵² Le coefficient d'élasticité de l'emploi (ici 0,4, 0,5 et 0,6 pour cent) représente l'augmentation de l'emploi attendue pour une augmentation de 1 pour cent de la croissance économique.

reprise économique faible (avec une croissance économique mondiale se situant entre 2 et 4 pour cent jusqu'en 2014) et un emploi relativement faible par rapport à la croissance (élasticité de 0,4 pour cent).

Les scénarios 2 et 3 sont des courbes intermédiaires. Le scénario 2 retient l'hypothèse d'une reprise économique rapide du scénario no 1, mais avec une élasticité de l'emploi légèrement plus faible, à 0,5 pour cent. Le scénario 3 part de l'hypothèse d'une reprise faible avec la même élasticité de l'emploi (0,5 pour cent) que le scénario 2.

Une conclusion très importante se dégage de cette figure. Il est essentiel d'avoir à la fois une forte croissance de l'emploi et une forte croissance économique. Les politiques devraient continuer à se concentrer sur ces deux objectifs afin de raccourcir le décalage de la reprise de l'emploi mondial. Subordonner l'un (l'emploi) à l'autre (la croissance économique) donnera probablement des résultats socialement et économiquement inappropriés.