



## Conseil économique et social

Distr. générale  
6 mai 2010  
Français  
Original : anglais

### Session de fond de 2010

New York, 28 juin-23 juillet 2010

Point 6 a) de l'ordre du jour provisoire\*

**Application et suivi des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies : suite donnée à la Conférence internationale sur le financement du développement**

## Surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi

### Rapport du Secrétaire général

#### *Résumé*

Le présent rapport, établi par l'Organisation internationale du travail (OIT) en application de la résolution 2009/5 du Conseil économique et social, fait le bilan de l'action engagée aux niveaux national et international pour appuyer l'application du Pacte mondial pour l'emploi. Il explique en quoi les éléments essentiels des politiques adoptées par les pays en réponse à la crise économique et financière cadrent avec les orientations du Pacte et montre comment le système multilatéral a réorienté son assistance financière et technique pour répondre aux besoins des pays et des populations les plus vulnérables sur le plan de l'emploi et de la protection sociale. Il examine les principaux acquis d'expérience issus des mesures prises par les pays en réaction à la crise et plaide en faveur de politiques d'emploi et de protection sociale plus fortes et d'une meilleure coordination internationale des différents plans d'action anticrise afin d'accélérer et de pérenniser la reprise, tout particulièrement dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire disposant de marges budgétaires réduites.

\* E/2010/100.



## I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 2009/5 par laquelle le Conseil économique et social a invité une série d'acteurs à appliquer et promouvoir le contenu de la résolution adoptée par la Conférence internationale du travail sous le titre « Surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi »<sup>1</sup>. Le Conseil a également prié le Secrétaire général à lui présenter un bilan de l'application de cette résolution à sa session de fond de 2010.

2. Le Pacte mondial pour l'emploi, tel qu'énoncé dans la résolution 2009/5 du Conseil économique et social, est le seul schéma de politique générale convenu sur le plan international pour faire face à l'impact de la crise financière et économique sur l'emploi et la protection sociale. Il vise à réduire le temps de latence entre le redémarrage de l'économie et l'offre d'emplois décents sur le marché du travail. Il encourage une reprise productive axée sur l'investissement, l'emploi et la protection sociale, les droits au travail et le dialogue social. Il préconise des mesures de relance qui soient adaptées à la situation et aux besoins particuliers de chaque pays et tiennent compte de l'impact de la crise économique sur les femmes et sur les hommes en intégrant systématiquement la dimension de l'égalité des sexes. Il fait état des besoins spécifiques des pays en développement, notamment les pays les moins avancés, et plaide en faveur d'une mondialisation juste, durable et plus verte. Comme l'indique le présent rapport, une grande partie des mesures pour l'emploi et la protection sociale adoptées en réponse à la crise cadrent avec le Pacte, et de nombreux pays préparent des pactes nationaux correspondant à leurs besoins et à leur situation. Le système multilatéral appuie ces efforts en s'attachant à mieux coordonner les initiatives nationales et à réorienter et réaménager l'assistance technique et financière au profit des pays et des populations les plus vulnérables.

3. Le rapport s'ouvre sur un aperçu de la contribution du système des Nations Unies et des autres organisations internationales à la promotion du Pacte mondial pour l'emploi. Il décrit ensuite les conséquences de la crise financière et économique mondiale pour l'emploi et la protection sociale et en montre l'impact sur les facteurs de vulnérabilité anciens et nouveaux. Sa section IV est consacrée aux leçons tirées de l'application d'un certain nombre de mesures inspirées du Pacte mondial. La section V récapitule en guise de conclusion les principales difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs du Pacte et mettre l'économie mondiale sur une trajectoire plus stable de reprise riche en emplois, de croissance pour tous et d'élimination de la pauvreté.

---

<sup>1</sup> « Surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi », résolution adoptée à la quatre-vingt-dix-huitième Conférence de l'Organisation internationale du Travail (OIT) (Genève, juin 2009). Dans le présent rapport, le terme « Pacte mondial pour l'emploi » renvoie à la résolution de l'OIT. Le Pacte reprend un certain nombre de points des mesures communes adoptées en avril 2009 par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination en réaction à la crise dans lesquelles le « pacte mondial pour l'emploi » désigne les volets « emploi » de la résolution de l'OIT. Cette résolution couvre également les questions de la protection sociale de base, et de l'économie verte, qui font l'objet d'initiatives distinctes du programme en neuf points proposé par le Conseil des chefs de secrétariat.

## II. Appui international

4. L'aval du Conseil économique et social a été le prélude de toute une série de décisions d'appui au Pacte mondial pour l'emploi par différents organes internationaux dans le cadre de leurs réunions et conférences, notamment le Sommet du G-20 à Pittsburgh, l'Union africaine, l'Organisation des États américains, l'Union européenne, le Forum arabe pour l'emploi : Pacte pour l'emploi, le relèvement et la croissance (Beyrouth, octobre 2009), la Conférence des Nations Unies sur la crise économique en Europe orientale, en Asie centrale et en Turquie (Conférence d'Almaty, décembre 2009), la réunion des Ministres du travail et de l'Argentine, du Brésil, du Chili et du Mexique (Santiago, janvier 2010), la réunion tripartite de haut niveau sur l'emploi décent pour le développement durable dans la région du Pacifique (Port Vila, février 2010), la réunion des Ministres du travail et des affaires sociales de la communauté des pays lusophones (Fortaleza, février 2010), le quatrième Sommet du Forum Inde-Brazil-Afrique du Sud, et le Sommet BRIC de 2010 (Brésil, Fédération de Russie, Inde et Chine)<sup>2</sup>.

### A. Le système des Nations Unies et le Pacte mondial pour l'emploi

5. Beaucoup d'institutions spécialisées, de fonds et de programmes des Nations Unies participent régulièrement à toute une panoplie d'initiatives qui concourent à la réalisation des objectifs du Pacte mondial pour l'emploi – depuis les activités de développement social et d'aide humanitaire jusqu'aux projets concernant la promotion des petites et moyennes entreprises, l'élargissement de la couverture sociale, l'aide au développement rural, à l'entrepreneuriat chez les jeunes et les femmes et à la microfinance, l'investissement dans les infrastructures et les travaux publics, la restructuration industrielle, l'utilisation durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement. Au lendemain de l'effondrement de l'économie mondiale, cet aspect des responsabilités des Nations Unies concerne plus particulièrement l'emploi et le marché du travail et l'aide dont doivent bénéficier les pays en développement pour surmonter la crise de l'emploi, devenir plus résilients et atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les mesures communes adoptées par le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination en réaction à la crise ont encouragé la coopération interinstitutions pour promouvoir l'intervention de l'ensemble du système face à la crise économique mondiale, au moyen notamment du Pacte mondial pour l'emploi, du système de protection sociale minimale et de plusieurs autres mesures à caractère global.

6. Dans l'ensemble, l'emploi et le marché du travail n'occupent jusqu'à présent qu'une place marginale dans les activités relevant des OMD, et sont essentiellement cantonnés dans des petits projets. En 2008, par exemple, le portefeuille mondial de projets de soutien à l'emploi du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) comptait environ 470 projets inscrits au budget pour un montant total de 162 millions de dollars (sur un budget total de 5 milliards de

<sup>2</sup> Voir « Donner effet au Pacte mondial pour l'emploi : synthèse des déclarations internationales (juillet 2009-février 2010) », Rev. 1 (Genève, Organisation internationale du Travail, mars 2010), consultable à l'adresse [http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/giving\\_effects.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/giving_effects.pdf).

dollars par an) dont près des trois quarts étaient financés par des contributions versées à cette fin par les donateurs<sup>3</sup>. Le portefeuille de l'OIT est d'une taille identique; bien que de plus en plus fréquemment intégré dans les programmes nationaux pour l'emploi décent, il n'en conserve pas moins les caractéristiques des projets relativement modestes. L'OIT et le PNUD ont décidé d'accroître leur collaboration en vue d'améliorer l'efficacité de leur appui aux objectifs nationaux prioritaires en matière d'emploi et de protection sociale (voir par. 14 ci-après).

## **1. Mesures communes adoptées par le système des Nations Unies en réaction à la crise**

7. En avril 2009, sur proposition du Comité de haut niveau sur les programmes, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) a entériné une stratégie détaillée d'action collective du système des Nations Unies face à la crise économique et financière. Cette stratégie comprend neuf initiatives anticrise communes du système des Nations Unies, dont chacune est coordonnée par un organisme chef de file travaillant en association avec un groupe d'organismes coopérants. Le cadre d'initiatives communes couvre plusieurs éléments s'inscrivant dans le Pacte mondial pour l'emploi, dont la protection sociale minimale, la sécurité alimentaire, le commerce, la technologie, l'innovation et l'économie verte créatrice d'emplois verts (voir CEB/2009/1).

8. Le principal objectif de chacune des neuf initiatives est d'amplifier l'action du système des Nations Unies en proposant aux pays des compétences spécialisées, des ressources et des réseaux de renforcement des capacités qui les aideront à définir leurs politiques et leurs programmes de développement face à la crise. Les initiatives communes anticrise traduisent une unité de vues sur les domaines d'intervention critiques pour sortir de cette même crise. Elles permettent au système des Nations Unies de réagir rapidement et avec souplesse aux nouveaux besoins des États Membres et de conserver une perspective macroéconomique mondiale sans pour autant négliger les dimensions sociales et environnementales de la reprise (voir CEB/2010/14).

9. L'OIT aide directement ses mandants à appliquer la résolution sur le Pacte mondial pour l'emploi, et il encourage aussi l'approfondissement du dialogue interinstitutions et les échanges techniques dans son rôle de chef de file de l'initiative en faveur du Pacte au sein du CCS<sup>4</sup>. L'initiative a permis d'identifier des domaines où la contribution des différents organismes à la mise en œuvre du Pacte pourrait être particulièrement pertinente, notamment en ce qui concerne le développement des petites et moyennes entreprises et la microfinance, les chaînes de valeur, les travaux publics et les dispositifs de garantie de l'emploi, les emplois verts, l'emploi rural et le développement communautaire. Deux points critiques sont

---

<sup>3</sup> Voir « Programmes de soutien à l'emploi en réponse à la crise financière et économique mondiale », rapport à la première session ordinaire de 2010 du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du Programme des Nations Unies pour la population (DP/2010/12).

<sup>4</sup> L'initiative regroupe l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Fonds international de développement agricole, l'OIT, le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, le PNUD, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, les Commissions régionales des Nations Unies, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

à prendre en considération : la nécessité d'une part de connaître rapidement et en détail l'impact des chocs économiques sur les emplois vulnérables et l'économie informelle, et d'autre part d'analyser avec rigueur les effets des différents trains de mesures pour l'emploi. L'OIT et la Banque mondiale ont commencé à étudier ensemble les statistiques et les courbes mondiales et régionales de l'emploi, à analyser les impacts différentiels de la crise et à faire l'inventaire des mesures anticrise et des politiques de relance.

10. L'initiative en faveur de la protection sociale minimale a été formidablement bien accueillie par les partenaires du système des Nations Unies au niveau international et par les interlocuteurs gouvernementaux et onusiens au niveau national – signe tangible d'une prise de conscience croissante du rôle et des avantages de la protection sociale<sup>5</sup>. Sous la conduite de l'OIT et de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et avec l'énergique participation du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Fonds monétaire international (FMI) et d'autres organisations, l'initiative a promu une collaboration interinstitutions dynamique et constructive illustrée par la création du réseau consultatif de la protection sociale minimale mondiale associant les organismes des Nations Unies participants et les partenaires de développement. Un certain nombre d'activités auxquelles collaborent étroitement des organismes des Nations Unies sont déjà en place dans plusieurs pays (Burkina Faso, Cambodge, Maldives et Mozambique). Quatre autres pays ont exprimé leur intérêt et la coalition interinstitutions a fait état des premiers contacts pris par d'autres pays. Il est également question d'utiliser l'approche de la protection sociale minimale dans le cadre de la reconstruction en Haïti – une nouvelle possibilité intéressante. La collaboration étroite avec le Groupe spécial pour la coopération Sud-Sud du PNUD a permis d'inscrire le thème de la protection minimale en bonne place dans les programmes de formation Sud-Sud, et les cours dispensés en anglais, en français et en espagnol par le Centre international de formation de l'OIT contribuent à renforcer les capacités de mise en œuvre de politiques de protection minimale dans les pays. Dans l'ensemble, le concept a été adopté beaucoup plus rapidement que prévu et ses éléments essentiels ont été entérinés par les organes directeurs de plusieurs organismes des Nations Unies. Reste maintenant à l'intégrer aux activités ordinaires des organisations et parallèlement à promouvoir une structure de coopération durable pour aller plus loin.

11. Plusieurs autres composantes des neuf mesures décidées par le CCS concernent les questions couvertes par la résolution de l'OIT. Tel est le cas par exemple de l'initiative en faveur de l'économie verte, pilotée par le PNUE<sup>6</sup>, qui a donné lieu à toute une série de recherches, d'interventions publiques et de produits de formation d'autant plus utiles que quelque 15 % des programmes de relance sont

<sup>5</sup> Le paragraphe 12 1) du Pacte mondial pour l'emploi se lit comme suit : « Dans les pays, il conviendrait d'examiner, selon les besoins, les points suivants : [...] mettre en place une protection sociale adéquate universelle fondée sur un socle de protection sociale prévoyant notamment un accès aux soins de santé, une garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés, l'octroi de prestations pour enfants à charge et une garantie de revenu pour les chômeurs et les travailleurs pauvres combinée à des programmes publics de garantie de l'emploi ».

<sup>6</sup> Le paragraphe 21 3) du Pacte mondial stipule qu'il importe d'encourager la coopération pour « s'orienter vers une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub> et respectueuse de l'environnement, qui contribue à accélérer la relance de l'emploi, à réduire les clivages sociaux, à favoriser la réalisation des objectifs de développement et, ce faisant, à concrétiser le travail décent ».

des investissements « verts » dictés essentiellement par des objectifs de création d'emplois, de moyens de subsistance alternatifs, de réduction de la pauvreté et naturellement de gains environnementaux. L'initiative en faveur de la sécurité alimentaire, pilotée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, s'est basée sur les travaux de l'Équipe spéciale de haut niveau du Secrétaire général sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire pour inscrire les paramètres liés à la crise dans le Cadre d'action global révisé et établir un partenariat de grande envergure avec les acteurs concernés<sup>7</sup>. Les organismes participant à l'initiative en faveur du commerce<sup>8</sup> pilotée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et l'Organisation mondiale du commerce ont pour leur part suivi attentivement l'introduction des mesures antiprotectionnistes en matière de commerce et d'investissement, ont encouragé le maintien des engagements pour l'aide au commerce et milité en faveur de la conclusion du Cycle de négociations de Doha.

12. Dans le sillage de l'appel lancé à la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement (voir résolution 63/303 de l'Assemblée générale, annexe) en faveur d'une approche coordonnée entre les pays, le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) a mis au point des modalités d'appui aux programmes de terrain anticrise d'initiative nationale ciblés sur les pays et les populations les plus vulnérables et tirant parti des compétences spécialisées, des ressources et des réseaux mis à disposition au titre de chacune des neuf initiatives. L'initiative en faveur de la mobilisation de ressources supplémentaires pour les plus vulnérables, pilotée par le PNUD et la Banque mondiale, n'a cependant pas produit de nouveaux financements à l'appui du Pacte mondial pour l'emploi.

13. La modicité des financements supplémentaires a considérablement restreint le champ d'action des équipes des Nations Unies qui s'emploient à appuyer la mise en œuvre de programmes anticrise ambitieux et coordonnés dans les pays vulnérables. La cohésion de la riposte à la crise se heurte aussi à l'autre obstacle que constitue la tendance à revenir à une approche par projet qui se prête moins au traitement global des multiples répercussions sociales du déclin brutal de l'activité ou des chocs économiques en série. La cohérence renforcée de l'action des institutions de Bretton Woods et de celle des institutions du système des Nations Unies dans les pays, notamment en matière de politiques macroéconomiques et budgétaires, demeure une nécessité. L'élaboration de programmes et de politiques rationnels et ciblés se heurte précisément à l'absence dans nombre de pays de statistiques fiables et détaillées sur le marché du travail et l'impact social de la crise.

## **2. Autres initiatives du système des Nations Unies**

14. À sa 306<sup>e</sup> session tenue à Genève du 5 au 20 novembre 2009, le Conseil d'administration de l'OIT a renouvelé son appel en faveur d'une sortie de crise « axée sur l'emploi » conformément aux dispositions contenues dans le Pacte

<sup>7</sup> Le paragraphe 22 5) du Pacte mondial pour l'emploi souligne la nécessité de « reconnaître la valeur de l'agriculture dans les pays en développement et la nécessité d'infrastructures, d'une industrie et d'emplois ruraux ».

<sup>8</sup> En son paragraphe 21 2) le Pacte mondial pour l'emploi indique la nécessité de « promouvoir des échanges commerciaux et des marchés efficaces bien réglementés qui profitent à tous, et éviter le protectionnisme », tout en tenant compte « des différents niveaux de développement des pays lorsqu'il s'agit de lever les obstacles à l'accès aux marchés intérieur et étranger ».

mondial pour l'emploi. Il a demandé au Directeur général de l'Organisation de renforcer l'appui fourni aux pays qui mettent en œuvre le Pacte, de chercher des ressources supplémentaires pour financer de nouvelles initiatives liées au Pacte, de renforcer la capacité du Bureau international du Travail de répondre aux demandes des mandants, y compris par la coopération Sud-Sud. Il a en outre encouragé le Bureau à approfondir sa coopération avec les institutions multilatérales. Il a examiné l'effet donné au Pacte mondial pour l'emploi à sa 307<sup>e</sup> session, tenue à Genève du 11 au 26 mars 2010.

15. À sa première session ordinaire de 2010, tenue à New York du 19 au 22 janvier, le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP a adopté la décision 2010/11 intitulée « Action du PNUD face à la crise financière et économique : promotion du Pacte mondial pour l'emploi », par laquelle il a appelé le PNUD à intégrer le Pacte dans ses activités opérationnelles lors de la mise en œuvre de son plan stratégique et a demandé à l'Administratrice du Programme de renforcer la collaboration interinstitutions au niveau national de manière à mettre en évidence les liens thématiques avec l'initiative de protection sociale minimale à l'échelle mondiale. Il a également prié le PNUD de faire le bilan, dans le rapport annuel de l'Administrateur, des initiatives qu'il a mises en œuvre en vue de donner suite à la décision.

16. Dans le sillage de la décision 2010/11, des mesures concrètes sont prises pour renforcer la collaboration entre le PNUD et l'OIT dans des domaines clefs, à savoir : a) promotion de la création d'emplois et de revenus et de la réinsertion dans les pays sortant d'un conflit; b) atténuation des effets du changement climatique par les emplois verts d'adaptation et d'écopréserve; c) renforcement de la base des savoirs empiriques et des connaissances sur l'impact des diverses politiques et des programmes; et d) poursuite du travail commun de promotion de la protection sociale minimale, notamment au moyen d'initiatives au niveau des pays.

17. Ainsi que demandé par le CCS et le Conseil économique et social, l'OIT propose son assistance aux pays et aux institutions multilatérales qui s'emploient à déterminer comment les politiques, les stratégies, les programmes et les activités s'articulent avec la création d'emplois et le travail décent. Les principes directeurs de l'élaboration des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement publiés par le GNUD en 2010 préconisent l'utilisation de la Panoplie de mesures du CCS garantissant la prise en compte généralisée des objectifs de plein emploi et de travail décent<sup>9</sup> par les équipes de pays chargées d'élaborer les PNUAD et les programmes au titre de l'initiative Unité d'action des Nations Unies. Cet outil peut faciliter la compréhension des mesures proposées dans le Pacte mondial et leur intégration dans les objectifs nationaux. Grâce à la Panoplie, l'OIT a pu aider les autorités nationales et les organismes des Nations Unies à inscrire la notion de travail décent dans les politiques d'un certain nombre de pays (Argentine, Indonésie, Pakistan, Serbie, République arabe syrienne, Uruguay, Tanzanie et Viet Nam).

18. Le Pacte mondial pour l'emploi a également trouvé des appuis auprès de la Commission du développement social. À sa quarante-huitième session tenue à New York du 4 au 13 février 2010, la Commission a recommandé que le Conseil économique et social adopte le projet de résolution intitulé « Promouvoir

---

<sup>9</sup> Genève, Bureau international du Travail, première édition, 2007.

l'intégration sociale », par lequel il prendrait note de l'adoption du Pacte et des initiatives conjointes de lutte contre la crise lancées par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. Compte tenu des conséquences préjudiciables que la crise économique et financière pourrait avoir sur le développement social, la Commission a inscrit dans le projet de résolution une disposition invitant instamment les gouvernements, en coopération avec les organismes concernés, à mettre en place des programmes de protection sociale permettant d'élargir la couverture sociale et d'appuyer l'entrée sur le marché du travail.

19. Le Pacte mondial pour l'emploi a été adopté comme point d'entrée et base de travail par l'équipe spéciale interinstitutions chargée de la mise en œuvre du Plan d'action des Nations Unies pour la promotion du plein emploi et d'un travail décent dans le cadre de la deuxième Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (2008-2017)<sup>10</sup>. L'équipe spéciale a également décidé que, du fait même que son mandat concernait le plein emploi et le travail décent, le réseau des coordonnateurs de la deuxième Décennie pourrait être un mécanisme commode pour encourager les initiatives interinstitutions en faveur du Pacte, éviter les interventions redondantes et aider le système à gagner en cohérence. Compte tenu de sa portée et de son calendrier, la deuxième Décennie pourrait être un vecteur de diffusion et de dissémination des données d'expérience du système des Nations Unies quant aux mesures pour l'emploi et le travail décent susceptibles de faciliter la sortie de crise et la reprise, dans la perspective du renforcement des capacités du système dans ce domaine d'activité.

20. Ainsi que souligné dans le rapport du Secrétaire général sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (A/64/665), l'accès à un emploi décent et productif, de même que la promotion de l'esprit d'entreprise, est un moyen essentiel pour se rapprocher plus rapidement de tous les objectifs. Il est recommandé dans le rapport que les États Membres prêtent la plus grande attention aux recommandations contenues dans le Pacte mondial de l'OIT pour l'emploi.

## **B. Le sommet du G-20 de Pittsburgh et la réunion de Washington des Ministres du travail et de l'emploi**

21. Au sommet de Pittsburgh de 2009, les dirigeants du G-20, conscients de la nécessité d'aborder les problèmes de l'économie mondiale sous un angle plus équilibré, se sont engagés à établir le cadre d'une croissance forte, durable et équilibrée et à « créer les emplois de qualité qu'attendent nos concitoyens ». Dans leur déclaration, ils ont invité les institutions internationales à prendre en compte les

---

<sup>10</sup> La deuxième Décennie (2008-2017) offre un cadre de réflexion et d'action à moyen terme pour accélérer les efforts visant à réaliser les objectifs de développement convenus à l'échelle internationale en matière d'élimination de la pauvreté, y compris ceux du Millénaire pour le développement. Les politiques et institutions qui ont trait à l'emploi et au marché du travail étant essentielles au développement des capacités et à la concrétisation des droits des pauvres, ledit cadre est axé sur le plein emploi et le travail décent. L'équipe spéciale est dirigée par le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat et l'OIT. Ses membres sont la FAO, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida, le PNUE, l'ONUDI, le Service de liaison des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales, l'Organisation mondiale du tourisme, le Programme alimentaire mondial, le FMI et le secrétariat du CCS.

objectifs du Pacte pour l'emploi global de l'OIT dans leur analyse de la crise et de l'après-crise et dans l'élaboration de leurs politiques.

22. Le sommet de Pittsburg a été suivi d'une réunion des ministres du travail et de l'emploi des pays du G-20, tenue à Washington, les 20 et 21 avril 2010 à l'invitation de la Secrétaire américaine à l'emploi Hilda Solis. Les ministres ont évalué la situation du marché du travail au lendemain de la crise, étudié l'impact des mesures massives prises pour s'attaquer au problème et réfléchi à des mesures complémentaires susceptibles d'assurer une relance durable de l'emploi. Ils ont été d'avis que le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT et le Programme pour un travail décent constituaient de précieuses ressources pour concevoir d'autres mesures en faveur de l'emploi et de la protection sociale. Ils ont établi une liste de cinq grandes recommandations à soumettre aux dirigeants du G-20 à titre de contribution au Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée s'inscrivant dans le renforcement de la cohérence des politiques gouvernementales (voir encadré 1). Ces recommandations tiennent compte de la diversité des pays du G-20 sur le plan de l'économie et du niveau de développement et laissent suffisamment de latitude pour être adaptées aux besoins propres à chaque pays. Elles donnent pourtant un schéma commun dans lequel les gouvernements peuvent agir ensemble pour parvenir à un meilleur équilibre de progrès et de bien-être des citoyens.

#### Encadré 1

#### **Résumé des recommandations adressées aux dirigeants du G-20 par les Ministres du travail et de l'emploi du G-20 (Washington, 20 et 21 avril 2009)**

#### **Accélérer la création d'emplois pour assurer une reprise et soutenir la croissance future**

À l'heure où certains pays commencent à reprendre le chemin de la croissance, il faut privilégier la création d'emplois et la sauvegarde des emplois existants, l'application vigoureuse des politiques existantes et l'étude de mesures supplémentaires en faveur de l'emploi.

Dans les pays où existent un sous-emploi important, des secteurs informels et/ou des taux de pauvreté élevés, il importe de faire des efforts ciblés de création d'emplois pour les ménages pauvres et les groupes vulnérables, en tirant parti des enseignements des récentes politiques innovantes.

#### **Renforcer les systèmes de protection sociale et promouvoir des politiques actives d'intégration au marché du travail**

Il faut si nécessaire renforcer les systèmes de protection sociale et promouvoir des politiques actives d'intégration au marché du travail car un grand nombre de personnes, et notamment les plus défavorisées, restent au chômage même après le début de la reprise tandis que d'autres auront besoin d'aide pour s'adapter aux changements structurels de l'économie.

Tous les pays devraient se doter de systèmes de protection sociale adéquats afin que les ménages disposent d'une sécurité suffisante pour tirer parti des débouchés économiques.

**Placer l'emploi et la réduction de la pauvreté au centre des stratégies économiques nationales et mondiales**

Nos dirigeants doivent privilégier l'emploi et la réduction de la pauvreté pour jeter les bases d'une croissance forte, soutenue et équilibrée au profit de tous.

**Améliorer la qualité des emplois de nos concitoyens**

Nous soulignons qu'il importe de porter une attention renouvelée aux politiques de l'emploi et aux institutions du marché du travail, améliorer la qualité des emplois et renforcer le respect des droits fondamentaux sur le lieu de travail. Nous insistons sur l'importance du dialogue social.

**Préparer nos populations actives aux défis et aux perspectives de demain**

L'éducation, la formation tout au long de la vie et le perfectionnement devraient être des éléments prioritaires liés aux stratégies de croissance. Des efforts de prospective et de meilleure adéquation entre les qualifications et les emplois peuvent aider les actifs à tirer parti de la restructuration après crise et des nouveaux débouchés.

### **III. L'emploi et les conséquences sociales de la crise : état des lieux**

#### **A. Des perspectives différenciées de reprise et de croissance**

23. Deux ans après l'éclatement de la crise, la reprise s'amorce, mais à des rythmes différents. Dans son étude d'avril 2010 intitulée « Perspectives économiques mondiales », le FMI table sur un taux de croissance mondiale de 4,2 % pour l'année. Ce chiffre global masque d'importants écarts entre les régions. Les pays développés, dont le poids reste prépondérant dans l'économie mondiale, devraient afficher des taux de croissance de 2,3 % grâce en grande partie à des mesures d'aide exceptionnelles et à l'évolution des cycles des stocks. Les marchés du crédit restent tendus, et les taux de chômage devraient restés élevés tout au long de l'année et en 2011, d'où un ralentissement de la consommation dans de nombreux pays. On peut encore redouter des coupes prématurées dans les programmes de reprise alors que la relance n'a pas encore solidement démarré dans le secteur privé. L'exposition des banques aux crédits immobiliers non performants dans certains pays et le risque de défaut sur la dette souveraine ne font qu'aggraver la crise de confiance.

24. Les pays en développement ou émergents devraient dans l'ensemble afficher des taux de croissance nettement plus vigoureux que les pays industrialisés, soit 6,3 %, grâce en partie aux énergiques plans de relance décidés par les principaux pays. Les systèmes financiers de la plupart des pays en développement ont

également mieux résisté que ceux des grandes places financières. La crise a donc été « importée » via la diminution des recettes d'exportation et dans certains cas des envois de fonds des travailleurs migrants. Les perspectives sont toutefois extrêmement différentes selon les pays. La croissance du PIB devrait atteindre 8,7% dans les pays asiatiques, à commencer par la Chine et l'Inde. Le rebond chinois est une puissante locomotive pour la région et les exportateurs de minerais en raison des importations massives de produits finis et de matières premières de la Chine. Ailleurs dans le monde, le Mexique a chuté de 6,5 % en 2009, mais devrait remonter à 4,2 % en 2010. Le Brésil pourrait de son côté afficher un taux de 5,5 %. Avec la remontée des cours des produits de base, la Fédération de Russie devrait elle aussi renouer avec la croissance après la grave récession de 2009. On attend des taux compris entre 4 et 5,5 % dans d'autres pays en développement ou émergents.

## B. La faiblesse de la reprise des marchés du travail

24. La crise a eu un impact catastrophique sur l'emploi et plus particulièrement pour les actifs qui n'ont pas bénéficié des périodes de prospérité antérieures. Reste que la contraction de l'emploi a été atténuée grâce à l'effet combiné des programmes de relance budgétaire et des mesures pour l'emploi et la protection sociale. Selon les estimations de l'OIT, le taux de chômage aurait été d'environ un tiers plus élevé sans l'effet des mesures de relance et l'activation des stabilisateurs économiques, qui ont permis de créer ou sauvegarder 21 millions d'emplois en 2009 et 2010 dans les seuls pays du G-20<sup>11</sup>.

25. Reste que le redressement de l'emploi pourrait prendre plusieurs années, d'où des périls graves et de sérieux défis pour beaucoup de pays. Le chômage de longue durée est en augmentation, et la multiplication des emplois dans les secteurs informels sera difficile à endiguer. Selon le rapport de l'OIT sur les tendances mondiales de l'emploi, le chômage a touché un nombre record de 212 millions de personnes en 2009<sup>12</sup>. Plusieurs pays développés, dont l'Espagne, les États-Unis et l'Irlande, ont vu leurs taux de chômage s'envoler, du fait probablement du violent impact de la crise financière sur leur économie<sup>13</sup>.

26. Les statistiques de l'emploi sont moins utiles pour évaluer l'impact de la crise sur le marché du travail dans les pays en développement en raison du faible pourcentage des emplois salariés déclarés. Il est donc plus instructif dans ce cas d'étudier la part des travailleurs vulnérables<sup>14</sup> et des travailleurs pauvres qui vivent avec moins de 1,25 ou 2 dollars par jour. Dans son rapport sur les *Tendances mondiales de l'emploi*, l'OIT estime que 110 millions de personnes supplémentaires sont venues grossir les rangs des travailleurs occupant un emploi vulnérable, ce qui signifie que 1,5 milliard de personnes, soit 50,6 % de la population mondiale, sont prises dans le carcan de la précarité.

<sup>11</sup> « Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G-20 : leçons de l'expérience », rapport du BIT établi avec le concours de l'OCDE pour la Réunion des ministres du travail et de l'emploi du G-20, Washington, 20 et 21 avril 2010.

<sup>12</sup> Bureau international du Travail, Genève, janvier 2010.

<sup>13</sup> Voir Département des affaires économiques et sociales, *World Economic Vulnerability Monitor*, n° 4, avril, 2010, <http://www.un.org/esa/policy/publications/wespwevm/monitor4.pdf>.

<sup>14</sup> On appelle travailleurs vulnérables les travailleurs pour leur propre compte et les travailleurs familiaux non rémunérés.

27. L'éventualité d'une forte augmentation du nombre de travailleurs pauvres sous l'effet des crises est illustrée par des simulations des effets de la diminution progressive des revenus des travailleurs pauvres vivant juste au-dessus du seuil de la pauvreté (1,25 dollar par jour). Une baisse de 10 % en 2008 et de 20 % en 2009 ferait passer 215 millions de personnes sous le seuil de la pauvreté extrême. Une baisse moins brutale des revenus de ces mêmes travailleurs, à savoir 5 % en 2008 et 10 % en 2009, ferait basculer 110 millions de personnes dans la pauvreté extrême. Ces simulations montrent à quel point la récession fragilise les acquis de la lutte contre la pauvreté<sup>15</sup>.

28. Les jeunes travailleurs font encore partie des catégories de main-d'œuvre les plus exposées en cas de récession économique. Ils connaissent des taux de chômage sensiblement plus élevés (souvent de 3 à 4 fois) que ceux des actifs dans la force de l'âge, et cela même en dehors des périodes de crise, et ces taux ont récemment connu une forte augmentation. Sous l'effet de la crise, le taux de chômage des jeunes a grimpé à des niveaux jamais atteints depuis plus de 10 ans, avec 10,2 millions de jeunes chômeurs supplémentaires dans le monde en 2009 par rapport à 2008<sup>15</sup>. Comme la montée du chômage est surtout imputable au recul de l'embauche, les jeunes travailleurs sont touchés plus que quiconque<sup>16</sup>. Le chômage produit à la longue des séquelles psychologiques dont on peut à juste titre craindre les effets sur les jeunes travailleurs. La création d'emplois productifs pour les jeunes est une nécessité vitale en Afrique, où les moins de 25 ans représentaient 60 % de la population en 2008. Les jeunes hommes et les jeunes femmes (soit 40 % de la population en âge de travailler) connaissent les taux de chômage les plus élevés et risquent plus que quiconque d'occuper des formes d'emploi précaire.

29. La crise a eu un impact considérable sur l'emploi des hommes et des femmes; elle a en fait réduit à néant les progrès accomplis en matière d'emplois décents et de revenus suffisants pour sortir de la pauvreté. Les pertes d'emploi du secteur manufacturier et du bâtiment ont surtout frappé les hommes. Dans certaines régions et certains secteurs, les femmes ont été plus exposées, comme par exemple dans les pays asiatiques, où elles forment la majorité de la main-d'œuvre des industries manufacturières d'exportation, ce qui est également le cas dans beaucoup de pays d'Amérique latine. La contraction de la demande de travailleurs migrants venus d'Asie a surtout été préjudiciable aux femmes, qui forment environ les trois quarts de la population des migrants de la région. En Afrique, les emplois précaires de l'agriculture et de l'économie informelle sont surtout occupés par les femmes, qui sont de ce fait, avec les jeunes, les plus durement touchées par la crise sur le continent.

### **C. Les effets de la crise de l'emploi sur les objectifs du Millénaire pour le développement**

30. Si l'impact de la crise sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement est encore difficile à évaluer, les difficultés économiques ont incontestablement provoqué des ralentissements et des dégâts majeurs, surtout pour

<sup>15</sup> OIT, *Tendances mondiales de l'emploi 2010* (Genève, Bureau international du Travail, janvier 2010).

<sup>16</sup> Sandrine Cazes, Sher Verick et Caroline Heuer, « Labour market policies in times of crisis », OIT, *Étude sur l'emploi* n° 35, 2009.

les populations des petits pays particulièrement vulnérables. La contraction du marché du travail se répercute directement sur les revenus des pauvres et aggrave d'autres facteurs qui caractérisent les situations de pauvreté comme le manque d'accès aux soins et à l'éducation.

31. La perte de revenus productifs et la réduction des dépenses sociales portent un coup sévère aux efforts engagés pour réduire la pauvreté. La majorité des personnes en situation de pauvreté extrême vivent dans la région Asie et Pacifique. Selon les estimations de la Banque asiatique de développement et de l'ONU, le nombre de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour a augmenté de 21 millions en 2009-2010. En se basant sur le chiffre de 2 dollars par jour, la Commission des Nations Unies pour l'Afrique et l'Union africaine ont calculé que 27 millions d'Africains supplémentaires avaient basculé dans la pauvreté en 2009 à cause de la crise, et que le retournement brutal de la conjoncture avait privé les quelque 390 millions de déshérités que compte le continent d'environ 20 % de leur revenu annuel<sup>17</sup>. La féminisation de la pauvreté africaine est un facteur de risque supplémentaire pour les femmes et les enfants en temps de crise. La pauvreté va sans doute également s'accroître en Europe orientale et en Asie centrale. La Banque mondiale estime qu'il y aura dans la région 11 millions de pauvres supplémentaires en 2010 par rapport aux prévisions d'avant la crise, et que le nombre de personnes vivant juste au-dessus du seuil de la pauvreté augmentera de plus de 23 millions<sup>18</sup>.

32. Les écarts régionaux font partie des facteurs qui déterminent les actions à engager pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. L'objectif 1 devrait être atteint au niveau mondial, grâce en grande partie au recul considérable de la pauvreté en Chine et dans d'autres pays d'Asie orientale. La pauvreté a diminué beaucoup moins radicalement en Afrique subsaharienne. Bien que les prix des produits alimentaires soient redescendus sous leurs niveaux historiques de 2008, la situation reste instable. Les signes récents de remontée des prix pourraient compromettre l'action engagée pour accélérer le recul de la pauvreté. L'orientation à la baisse des chiffres mondiaux de la sous-alimentation avait déjà été stoppée net par la crise alimentaire de 2008, qui s'était traduite par 63 millions de personnes sous-alimentées de plus qu'en 2007. La crise économique pourrait bien être responsable des 41 millions de cas de sous-alimentation supplémentaires constatés en 2009<sup>19</sup>.

#### IV. Mesures prises au niveau national

33. Les gouvernements de nombreux pays ont réagi à la crise financière et économique en prenant des mesures d'expansion monétaire et budgétaire d'une ampleur sans précédent. Contrairement à ce qui s'était passé lors de la crise financière asiatique de 1998, beaucoup ont accru ou maintenu les niveaux de dépenses, ce qui a limité l'effondrement de la production, contenu la contagion

<sup>17</sup> *Rapport économique sur l'Afrique 2010 : promouvoir une croissance forte et durable pour réduire le chômage en Afrique*, Commission des Nations Unies pour l'Afrique (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.10.II.K.1).

<sup>18</sup> *The Crisis Hits Home: Stress-testing Households in Europe and Central Asia* (Washington, Banque mondiale, 2010).

<sup>19</sup> *Rapport mondial de surveillance 2010 : les OMD après la crise* (Washington, Banque mondiale/FMI, 2010).

financière et facilité une reprise plus rapide. Les mesures pour l'emploi et la protection sociale telles que celles qui sont proposées dans le Pacte mondial ont été au cœur des plans anticrise et des mesures de relance budgétaire adoptés par la plupart des pays<sup>20</sup>.

### **A. Les mesures pour l'emploi et la protection sociale face à la crise économique : leçons d'expérience**

34. Ainsi que noté plus haut, les mesures de relance budgétaire ont grandement contribué à atténuer les répercussions de la crise sur l'emploi. L'étude conduite par l'OIT en juillet 2009 au sujet des mesures pour l'emploi et la protection sociale prises par différents pays donne une indication des types de dispositifs introduits dans une cinquantaine de pays industrialisés et de pays en développement<sup>21</sup>. Elle note que les six mesures anticrise les plus fréquentes ont été l'augmentation des dépenses d'infrastructure, les subventions et les réductions d'impôt pour les petites entreprises, le crédit à la petite entreprise, les programmes et les structures de formation, les consultations avec les organisations patronales et les syndicats, et la protection sociale sous forme de transferts monétaires. Ces mesures figurent parmi les solutions proposées dans le Pacte mondial pour l'emploi.

35. Au début de 2010, l'OIT a conduit une autre étude avec le concours de l'OCDE<sup>22</sup>. Il en ressort que les mesures mises en place par les pays du G-20 ont progressivement évolué – d'abord une première vague d'interventions pour ralentir la contraction du marché de l'emploi et en atténuer l'impact sur les plus vulnérables, puis des mesures pour promouvoir une reprise riche en emplois, aider les chômeurs de longue durée et préparer les actifs aux changements structurels tels que ceux qui résultent de l'adaptation à une économie à faibles émissions de carbone.

36. L'étude signale que, le plus souvent, les pays ont privilégié des mesures ayant déjà fait leurs preuves ailleurs et pour lesquelles il existait déjà une certaine capacité institutionnelle, par exemple l'expansion ou l'adaptation de programmes et projets existants. Ils n'ont toutefois pas hésité à associer à ces solutions classiques des dispositifs innovants, à adapter les mesures de relance aux besoins de leur marché du travail, à la structure de leur économie et aux possibilités correspondant à leur niveau de développement. Les pays disposant déjà de stabilisateurs automatiques ont mieux réussi à atténuer les effets de la récession sur le marché du travail. D'autres ont dû avoir recours à des mesures discrétionnaires de grande envergure. Beaucoup ont dû faire des arbitrages difficiles et redistribuer leurs maigres budgets sociaux en fonction des vulnérabilités anciennes et nouvelles.

---

<sup>20</sup> L'adoption de la résolution sur le Pacte mondial pour l'emploi en juin 2009 a été précédée d'une série de consultations internationales et régionales avec un large éventail d'acteurs. Ces consultations, couplées au lancement des mesures communes décidées par le CCS en avril 2009, ont fourni de précieux éléments à la rédaction du Pacte.

<sup>21</sup> Voir « Protéger les personnes, promouvoir l'emploi : étude des mesures pour l'emploi et la protection sociale prises par les pays en réponse à la crise économique mondiale », rapport de l'OIT au sommet des dirigeants du G-20, Pittsburgh, septembre 2009.

<sup>22</sup> « Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G-20 : leçons d'expérience », communication de l'OIT, établie avec le concours de l'OCDE, à la Réunion des ministres du travail et de l'emploi du G-20, Washington, 20 et 21 avril 2010.

37. Les spécificités nationales et régionales ont été nombreuses, mais les caractéristiques et les leçons communes ne le sont pas moins. L'étude de l'OIT tente de tirer des conclusions de l'impact des différentes mesures dans les pays du G-20. La première série de leçons qui se dégage de cet exercice est un précieux outil pour aider les pays à aligner leurs politiques pour l'emploi et la protection sociale sur le Pacte mondial et les adapter en fonction de leur situation nationale (voir encadré 2).

38. L'examen attentif de la panoplie de mesures prises par les pays en faveur de l'emploi et de la protection sociale montre que les initiatives ont été généralement moins nombreuses dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire que dans les pays développés. On note des similitudes entre pays parvenus à des niveaux de développement différents – par exemple, la priorité commune des dépenses d'infrastructure, de l'aide aux PME, de la formation et des dépenses sociales – ainsi que des différences. Des mesures volontaristes d'aide à l'emploi inspirées de celles qui avaient été adoptées dans les pays développés ont souvent été privilégiées – à savoir surtout la formation, suivie de l'aide à la recherche d'emploi et à la promotion de l'entrepreneuriat. Un certain nombre de pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, qui perdaient des emplois dans l'économie structurée, souvent dans les secteurs d'exportation, ont introduit des formules élémentaires d'emploi partagé ou d'horaires aménagés dans la fonction publique et le secteur privé. Mais, en règle générale, les pays les moins avancés ont privilégié des interventions ciblées sur les vulnérabilités sociales, avec des programmes de travaux publics et de transferts monétaires, soit en étendant des dispositifs existants soit en introduisant des programmes pilotes dans des zones ciblées. L'augmentation du salaire minimum a parfois servi de mesure d'accompagnement. Les mesures en faveur de l'agriculture sont devenues relativement plus courantes.

#### Encadré 2

#### **Interventions des pays du G-20 face à la crise : un premier bilan**

##### *Dynamiser le marché du travail*

- Les mesures de relance budgétaire donnent des résultats, mais leur capacité à préserver les emplois et à en créer dépend du calendrier, de l'ampleur et de la composition des dépenses publiques.
- Les dépenses publiques d'infrastructure créent de l'emploi, particulièrement lorsque les mesures sont spécifiquement conçues et mises en œuvre à cet effet.
- Maintenir les effectifs quitte à réduire le temps de travail ou autres mécanismes similaires peut aider à préserver des emplois et des compétences. Les dispositifs temporaires mis au point dans le cadre du dialogue social peuvent optimiser le rapport coût-efficacité.
- L'éventail des mesures en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) favorise aussi l'emploi.

- Les aides à l'embauche peuvent hâter des recrutements que les employeurs pourraient différer s'ils ne sont pas sûrs de la reprise; elles contribuent en particulier à multiplier les possibilités d'emploi pour les travailleurs défavorisés (chômeurs de longue durée) dans les phases initiales de la reprise.

*Élargir la couverture sociale*

- La couverture sociale a aidé beaucoup de femmes et d'hommes et leur famille à faire face à la récession et elle a contribué à ralentir le repli économique, particulièrement dans les pays où des systèmes déjà en place ont pu être étendus rapidement. Un socle de protection de base pourrait apporter ces avantages à des centaines de millions de personnes supplémentaires.
- L'orientation de programmes publics d'emploi en direction de zones sinistrées peut se révéler efficace dans les cas où les systèmes sont bien conçus et ciblés. Les pays possédant une expérience de tels systèmes de garantie de l'emploi ont été les mieux placés pour les étendre pendant la crise.

*Promouvoir l'emploi et les compétences*

- Renforcer les services publics de l'emploi et la coopération avec les agences d'emploi privées peut accélérer le retour à l'emploi à mesure que l'économie se redresse; ces mesures sont cruciales aussi pour aider les travailleurs défavorisés à garder un contact avec le monde du travail.
- Les entreprises et les pouvoirs publics ont vu dans la récession une occasion de revaloriser les compétences, en fournissant aux salariés, demandeurs d'emploi et nouveaux venus sur le marché du travail des possibilités d'accès à des formations.
- Le maintien ou, s'il y a lieu, le relèvement des salaires des travailleurs les moins payés peuvent contribuer aux politiques anticycliques et réduire le risque d'aggravation de la pauvreté.

Source : OIT, avril 2010.

## **B. Progrès accomplis dans la promotion de mesures intégrées en faveur du Pacte mondial pour l'emploi**

39. Le Pacte mondial pour l'emploi repose sur l'idée selon laquelle les panachages de mesures produisent généralement des résultats plus durables et de meilleure qualité. La plupart des politiques ont des effets secondaires qui renforcent ou amoindrissent l'efficacité des mesures dans les domaines concernés. En fait, l'un des principaux résultats de l'action anticrise récente a été la reconnaissance du fait que la protection sociale présente un triple avantage. Elle empêche les gens de se retrouver enfermés dans une pauvreté délétère et leur donne les moyens d'entretenir leur capital humain et de saisir les possibilités du marché, voire de créer des

microentreprises et de les faire prospérer. Elle sert la demande en ce sens qu'elle donne aux entreprises plus d'espace pour prospérer et créer des emplois. De même, l'expansion des emplois productifs durables réduit la charge budgétaire que représentent les dépenses sociales, soit directement puisque, grâce à l'augmentation de leur revenus, les familles peuvent payer les services et ne pas dépendre des prestations sociales, soit indirectement à travers l'impôt et l'augmentation des recettes fiscales. Le déclenchement d'un cercle vertueux basé sur un panachage optimal de mesures adaptées à la situation nationale est l'un des principaux éléments de toute sortie de crise réussie.

40. Dans de nombreux pays – dont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, le Chili, le Japon et Singapour –, les consultations entre les gouvernements, les organisations patronales et les syndicats ont abouti à des accords tripartites, à des plans d'action nationaux et autres arrangements autour de mesures visant à atténuer les conséquences de la crise et à accélérer la reprise. La mobilisation des partenaires sociaux a permis de concilier logique économique et préoccupations sociales et de rapprocher les positions des uns et des autres.

41. Certains pays ont décidé d'adopter le Pacte dans son intégralité et ont sollicité pour ce faire l'assistance technique de l'OIT. Pour répondre à ces demandes, l'Organisation a mis au point des outils diagnostiques d'étude et d'analyse des politiques nationales inspirées du Pacte et a conduit une série de missions techniques en Afrique du Sud, en Bulgarie, en El Salvador, en Indonésie et en Jordanie. L'élaboration d'un pacte national suppose généralement un processus de consultations avec les partenaires sociaux et autres parties prenantes. En Indonésie, un comité directeur tripartite de haut niveau a été spécifiquement chargé de superviser et piloter cet exercice. L'OIT a créé un site Web dédié qui rend compte des activités nationales, régionales et internationales liées au Pacte mondial (voir [www.ilo.org/jobspact](http://www.ilo.org/jobspact)).

### **C. Contraintes budgétaires et administratives des pays en développement**

42. Faute de ressources et de capacités administratives suffisantes, de nombreux pays en développement peinent à engager des interventions anticycliques ciblées sur l'emploi et la protection sociale. Ce facteur, auquel s'ajoutent une couverture sociale largement insuffisante et des stabilisateurs automatiques défaillants, constitue un handicap majeur qui empêche de contrer efficacement les effets déflationnistes cumulés des chocs économiques et contribue à perpétuer des situations de vulnérabilité et de détresse sociale, en particulier lorsque des chocs successifs viennent s'empiler les uns sur les autres comme ce fut le cas pour la crise alimentaire, la crise du pétrole et la crise financière.

43. Lors d'un récent débat sur la contribution du Pacte mondial pour l'emploi à la reprise et à la croissance, le Groupe de travail du Conseil d'administration de l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation a appelé l'attention sur le nombre élevé de pays en développement qui n'ont pas la marge de manœuvre requise pour mettre en place des mesures de relance coordonnées et sur le fait que les mécanismes d'aide internationaux ne leur fournissent pas les financements

anticycliques dont ils ont besoin à des conditions qu'ils peuvent s'offrir<sup>23</sup>. De nombreux délégués ont estimé que ce facteur freinait les initiatives allant dans le sens des propositions contenues dans le Pacte mondial pour l'emploi.

44. La capacité de procéder rapidement à la mise en œuvre pleine et entière des mesures préconisées dans le Pacte mondial pour l'emploi fait particulièrement défaut dans les petits pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, qui disposent d'une marge de manœuvre budgétaire réduite en raison de la diminution de leurs rentrées fiscales, du tarissement des envois de fonds des travailleurs migrants, de la baisse des recettes d'exportation et de l'effondrement général de la demande. La contraction du budget n'empêche pas seulement l'adoption de mesures discrétionnaires, elle risque aussi, dans certains pays, d'entraîner la révision à la baisse des dépenses d'éducation et de santé, des transferts sociaux et des filets de protection existants, toutes mesures qui compromettraient la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

45. Ces pays se sont efforcés de venir en aide aux pauvres, anciens et nouveaux, en réorientant leurs dépenses sociales, en encourageant les programmes d'initiative communautaire, en améliorant le ciblage et le suivi des programmes sociaux et parfois en revenant sur leurs programmes d'allocations pour les achats de nourriture et de combustible. L'état de préparation et la rapidité d'exécution ont été des garants supplémentaires de réussite. Les pays disposant déjà de filets de protection susceptibles d'être étendus rapidement sont mieux parvenus à amortir les effets de la crise sur les groupes vulnérables. Dans certains cas, les aides d'urgence de la Banque mondiale et du FMI ont allégé le fardeau des programmes sociaux. Dans d'autres, l'aide internationale s'est accompagnée d'éléments déflationnistes qui ont déprimé la demande et se sont répercutés sur les revenus des pauvres. La réorientation partielle des aides a contribué à atténuer les effets de la crise sur le bien-être des pauvres, mais il n'est pas resté grand-chose pour soutenir l'investissement public et privé productif et soutenir les entreprises et l'emploi national.

46. Des initiatives majeures ont été prises pour augmenter les réserves des institutions financières internationales et de certaines banques multilatérales de développement. Reste que les besoins financiers des pays en développement dépassent largement les ressources disponibles au titre de l'aide financière internationale. Des augmentations supplémentaires semblent hautement souhaitables, surtout pour financer les dépenses publiques dans les infrastructures et le capital humain, aider le secteur privé et les entreprises durables à pénétrer de nouveaux marchés, introduire des politiques de création d'emplois et de maintien dans l'emploi, de maintien des revenus et de soutien de la demande, avec notamment l'élargissement de la protection sociale minimale. Comme le montrent les mesures anticrise décrites plus haut, les pays développés ou en développement qui ont réussi à appliquer les éléments de ces mesures ont mieux résisté à la récession et ont renoué plus rapidement avec la croissance.

## **V. L'enjeu : un agenda pour l'emploi au service de la croissance et du développement pour tous**

---

<sup>23</sup> OIT, Rapport du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation (Conseil d'administration, 307/15(rev), mars 2010).

47. Malgré les mesures prises par de nombreux pays pour combattre la récession et préparer une reprise rapide et vigoureuse, les créations d'emploi se font attendre et les vulnérabilités anciennes et nouvelles se sont aggravées. Comme la croissance mondiale promet d'être irrégulière et fragile, le défi consiste à prendre des mesures de relance crédibles et efficaces sans pour autant dégrader les finances publiques et tout en optimisant les créations d'emplois et les capacités de résilience sociale. Les initiatives nationales produiront d'autant plus d'effets si elles s'inscrivent dans un effort de coordination internationale renforcée, permettant entre autres de soutenir les pays les plus en difficulté. Les politiques visant à favoriser la création d'emplois décents et à étendre la protection sociale sont au cœur des stratégies mises en place pour assurer la reprise et avancer dans la voie du développement durable équilibré indispensable pour éliminer la pauvreté.

48. Il faut tout d'abord s'atteler à la mise au point de trains de mesures diversifiés en fonction de la situation spécifique de chaque pays et mobiliser des appuis nationaux et internationaux. L'une des possibilités consistera à faire jouer le levier des politiques publiques pour attirer de nouveaux investissements privés dans les activités productives, l'innovation et la création d'emplois décents. On pourrait aussi renforcer et élargir les systèmes de protection des populations contre les chocs économiques répétés et leur cortège d'aléas sociaux. Les deux objectifs sont liés : l'augmentation de la productivité peut entraîner une augmentation des revenus, laquelle stimule à son tour l'investissement dans les gains de productivité. La priorité accordée à la création d'emplois durables et à la protection sociale de base peut créer des conditions propices à la croissance soutenue et au développement pour tous et fournir par conséquent une base solide pour éliminer la pauvreté.

49. Ainsi que souligné dans la résolution 2009/5 du Conseil économique et social, le Pacte mondial pour l'emploi démontre les liens entre le progrès social, le développement économique et la réaction à la crise. La mise en œuvre des mesures recommandées dans le Pacte a contribué à atténuer l'impact de la crise, surtout dans les pays qui ont pu prendre des mesures de relance énergiques. L'expérience montre que les politiques pour l'emploi et la protection sociale intégrées au niveau national et bien coordonnées au niveau international peuvent accélérer la création d'emplois et soutenir la reprise. Sur le long terme, le Pacte pourrait être un outil utile pour coordonner des mesures de sortie de crise dans le cadre d'un programme axé sur l'emploi conduisant à une mondialisation plus juste, plus verte et plus durable.

50. Il faut redoubler d'efforts pour que la reprise soit pérenne et produise une croissance riche en emplois pour l'avenir, surtout compte tenu de prévisions préoccupantes annonçant une faiblesse persistante du marché du travail dans beaucoup de pays. La réduction prématurée des dépenses budgétaires dans un pays après l'autre sous la pression de la spéculation financière internationale irait à l'encontre du but recherché. Il importe de ne pas supprimer les aides publiques avant que l'investissement privé et la consommation des ménages soient solidement repartis à la hausse. Les stratégies de sortie de crise doivent donc être soigneusement pensées et échelonnées.

51. L'inclusion de mesures pour l'emploi et la protection sociale dans des dispositifs intégrés peut contribuer à optimiser l'impact sur la demande, l'investissement et la création d'emplois, et donc stimuler la croissance, augmenter les recettes fiscales et créer des économies fortes capables de supporter les déficits budgétaires. La crise nous apprend à concevoir des politiques plus efficaces, nous

pousse à réfléchir autrement et à assouplir nos instruments et nos approches. Elle nous donne aussi l'occasion de renforcer les complémentarités entre les politiques macroéconomiques et les mesures pour l'emploi et la protection sociale. La place centrale de l'emploi dans le dispositif assure la cohérence des différentes interventions macroéconomiques.

52. Les pays en développement, et notamment les petits pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, ont particulièrement besoin d'un agenda renforcé pour l'emploi et le travail décent. Ils doivent être capables de mieux résister aux chocs exogènes grâce à la diversification économique et à une croissance mieux partagée et riche en emplois. Le Pacte mondial pour l'emploi préconise de privilégier l'investissement dans les infrastructures et l'agriculture, de promouvoir les entreprises et plus particulièrement les PME, d'encourager l'option technologique, la formation et l'esprit d'entreprise, notamment chez les jeunes, et de faciliter la transition des emplois de l'économie informelle vers l'emploi déclaré.

53. Les mesures de ce type favoriseraient le renforcement des capacités productives et la diversification économique. Elles viendraient aussi étayer les interventions requises pour créer des systèmes nationaux de protection sociale minimale. Les acteurs de l'aide au développement sont de plus en plus convaincus que les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent impérativement prévoir des dispositifs de sécurité économique minimale associant des transferts monétaires et des mesures ciblées pour l'emploi. L'une des leçons de la crise est qu'il s'agit là de mécanismes importants pour soutenir les familles, prévenir la pauvreté, intégrer les travailleurs à l'économie de marché et soutenir la consommation et la demande.

54. La volonté de libérer les pauvres de la pauvreté est depuis 10 ans au cœur des activités de développement de la communauté internationale déployées dans le cadre de référence que forment les objectifs du Millénaire pour le développement et les différents schémas directeurs. Au lendemain d'une crise qui a lourdement pesé sur les dépenses sociales et les budgets de l'aide publique au développement, il devient impératif de redoubler d'efforts et d'accélérer la cadence pour atteindre les objectifs dans les délais prévus. La crise a montré que les politiques de protection du bien-être des pauvres et des très pauvres devaient aller de pair avec des mesures visant à améliorer la situation de ces populations et à réduire leur vulnérabilité aux chocs économiques exogènes. La nécessité d'accélérer la cadence dans les pays qui risquent de ne pas atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement est un souci légitime. Le Pacte mondial pour l'emploi est un outil important pour réenclencher une dynamique de reprise et de croissance favorable aux pauvres.

55. Le caractère systémique de la crise remet également sur le devant de la scène la vieille question non résolue des visages de la mondialisation. Le programme de réforme est complexe et riche de priorités multiples. La coordination des politiques macroéconomiques au niveau mondial, la régulation des marchés financiers, la reprise des négociations commerciales et le changement climatique sont autant de sujets de débat et de réflexion. Leur examen au prisme de l'emploi pourrait grandement contribuer à la cohérence des choix d'orientation. Cette approche pourrait contribuer à amplifier, au niveau international, l'effet multiplicateur des mesures coordonnées en faveur de la promotion de l'emploi et de la protection sociale, du financement de l'investissement productif, du développement des échanges commerciaux et de la préservation de l'environnement.

56. Le Conseil économique et social a joué et peut encore jouer un rôle central de rapprochement des schémas de politique générale dans la perspective d'une reprise globale pouvant rallier tous les pays, puis d'un développement mondial plus stable et mieux partagé. Le Pacte mondial pour l'emploi lui donne un instrument précieux qui permet aux pays et au système des Nations Unies de se concentrer sur la priorité générale de la lutte contre le chômage et le sous-emploi. Un an après l'adoption de la résolution 2009/5, un changement de cap semble imminent. Pourtant, l'ampleur des bouleversements provoqués par la crise financière appelle des efforts redoublés afin de renforcer la cohérence des politiques et de la coopération internationale.

---