



Conseil économique et social

Distr. générale
28 avril 2011
Français
Original : anglais

Session de fond de 2011

Genève, 4-29 juillet 2011

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 mondiale économique et financière : un Pacte mondial pour l'emploi

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport a été établi par l'Organisation internationale du Travail (OIT) en réponse à la résolution 2010/25 du Conseil économique et social. Il met en exergue les grandes différences qui caractérisent la reprise sur les marchés du travail des pays développés, frappés par des taux de chômage élevés et persistants et par un découragement de plus en plus palpable; et sur les marchés des régions en développement, où l'on observe une légère croissance de l'emploi mais qui présentent encore un nombre important d'emplois précaires et de travailleurs pauvres. La reprise de l'emploi est chancelante par rapport au relèvement des indicateurs économiques clés, ce qui montre que l'emploi n'est pas nécessairement un dérivé de la croissance économique. Le présent rapport met en lumière les efforts déployés en faveur du Pacte mondial pour l'emploi à différents niveaux. Il examine des exemples d'assistance par pays ainsi que des suggestions de politiques visant à promouvoir une reprise créatrice d'emplois. Le présent rapport note que l'on prend de plus en plus conscience du besoin d'améliorer la coordination et la cohérence des politiques, et il plaide en faveur de la révision de certaines questions structurelles qui entravent depuis longtemps déjà la croissance vigoureuse

* E/2010/100.



du marché du travail. Il conclut en supposant que l'examen ministériel annuel de 2012 du Conseil économique et social sera une bonne occasion pour continuer à cibler une relance durable, créatrice d'emplois.

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 2010/25 dans laquelle le Conseil économique et social a invité une série d'acteurs à appliquer et à promouvoir le Pacte mondial pour l'emploi adopté par l'Organisation internationale du Travail (OIT)¹. Le Conseil a également prié le Secrétaire général de lui présenter un bilan des progrès accomplis dans l'application de cette résolution lors de sa session de fond de 2011.

2. Le Pacte mondial pour l'emploi, tel qu'énoncé dans la résolution 2010/25, offre un cadre général dans lequel chaque pays peut arrêter une série de mesures adaptées à sa situation et à ses propres priorités, afin d'accélérer la reprise. 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, qui 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 fournit un cadre pour développer une mondialisation plus juste et un modèle de développement plus durable, qui sont nécessaires pour que chaque pays sorte plus fort de la crise actuelle.

3. Le soutien au Pacte continue de croître : il a reçu un appui marqué de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social, des pays du Groupe des Vingt et de nombreuses organisations régionales et nationales. Ce soutien s'explique par la reconnaissance du besoin d'accélérer une reprise créatrice d'emplois afin de construire une base plus solide pour une croissance de qualité, par le biais de politiques plus cohérentes axées sur l'objectif du plein emploi, du travail décent pour tous et de la cohésion sociale. Le Pacte est reconnu comme un outil efficace permettant de progresser plus rapidement vers les objectifs de développement, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement, et il a permis d'enrichir le débat sur la politique de développement, plus particulièrement dans l'élaboration d'un scénario d'après crise.

4. Le marché du travail demeure fragile dans la plupart des pays, et la reprise au niveau de l'emploi et des salaires est encore faible face aux résultats économiques. Ce retard sur le marché de l'emploi continue à avoir un effet néfaste sur l'économie réelle, puisqu'il se manifeste par un chômage généralisé, un sous-emploi, une compression des salaires et des revenus ainsi qu'un déclin de la consommation intérieure, qui sont tous des moteurs de croissance importants. Sans relèvement de l'emploi, c'est toute la relance économique qui est menacée. Même si une coordination et une cohérence significatives ont été générées à différents niveaux politiques en faveur du Pacte mondial pour l'emploi, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour assurer une vraie reprise du marché du travail. Lorsqu'ils sont correctement appliqués, des éléments du Pacte se sont montrés efficaces pour contribuer à aplanir les fortes fluctuations du marché du travail. Bien que le Pacte mondial pour l'emploi ait été élaboré comme un outil de politique pour répondre à une situation d'urgence, des données liées à la crise actuelle montrent que les

¹ « Surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi », résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail lors de sa quatre-vingt-dix-huitième session (Genève, juin 2009). Dans le présent rapport, le terme Pacte mondial pour l'emploi renvoie à cette résolution.

politiques du Pacte demeurent pertinentes même en cas d'embellie, pour encourager la croissance durable créatrice d'emplois.

5. Le présent rapport s'ouvre sur un aperçu des tendances actuelles du marché du travail. La section III met en exergue des domaines clés où une aide internationale et régionale a été fournie pour soutenir le Pacte mondial pour l'emploi. La section IV présente plusieurs stratégies adoptées au niveau national et donne des exemples d'assistance technique offerte aux pays intéressés à appliquer certains éléments du Pacte. La section V traite des initiatives de coordination et de cohérence en faveur du Pacte mondial pour l'emploi au sein du système des Nations Unies. La dernière section se penche sur les contraintes structurelles qui ont empêché, de manière persistante, les marchés du travail d'atteindre l'objectif du plein emploi et de l'emploi productif, et du travail décent pour tous. Le rapport se termine en rappelant qu'il fera l'objet de l'examen ministériel annuel du Conseil économique et social en 2012 et qu'il s'agit d'une opportunité pour continuer à cibler une relance durable et créatrice d'emplois.

II. Tendances actuelles de l'emploi²

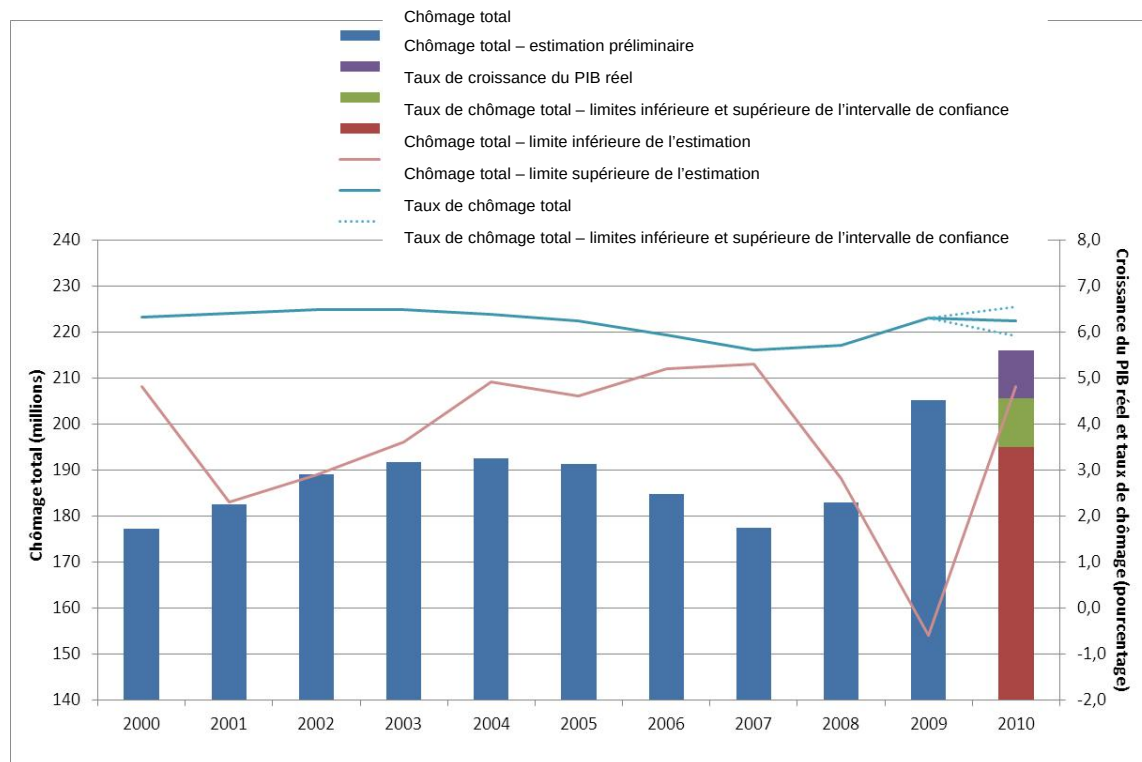
Une reprise des indicateurs macroéconomiques sans reprise comparable de l'emploi

6. Atteindre le plein emploi et le travail décent pour tous demeure un défi de tous les instants. Le nombre de chômeurs, qui a peu varié par rapport à l'année précédente, s'est établi à 205 millions en 2010, et l'espoir est faible de le voir revenir prochainement aux niveaux d'avant crise dans un avenir proche. Selon les prévisions macroéconomiques du moment, le taux de chômage mondial devrait être de 6,1 % en 2011, ce qui correspond à 203,3 millions de chômeurs de par le monde (voir la figure I). Le faible relèvement du marché du travail contraste nettement avec la reprise constatée dans plusieurs indicateurs macroéconomiques clés, à savoir : le PIB mondial réel, la consommation privée, l'investissement fixe brut et le commerce mondial, qui s'étaient tous redressés en 2010, dépassant même leurs niveaux d'avant la crise. Même si les prévisions indiquent une croissance continue du PIB dans toutes les régions jusqu'à la fin de 2011, les taux de chômage de chacune des régions ne devraient pas s'améliorer de manière substantielle.

7. Le problème du retard de la reprise du marché du travail n'apparaît pas uniquement dans le décalage entre croissance de la production et de l'emploi, mais aussi, dans de nombreux pays, dans le décalage entre hausse de productivité et reprise de la hausse des salaires réels. Ce phénomène peut menacer les futures perspectives de reprise, étant donné les liens étroits qui existent entre l'emploi et la hausse des salaires réels d'une part, et la consommation d'autre part. Ces questions sont abordées plus avant dans la section VI.

² Cette section s'appuie sur des informations contenues dans les Tendances mondiales de l'emploi 2011 de l'OIT. Pour obtenir davantage d'informations sur les figures et tableaux, voir : www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf.

Figure I
Tendances mondiales du chômage, 2000-2010*



Source : BIT, Modèles économétriques des tendances, octobre 2010.

* Les estimations pour 2010 sont préliminaires.

Une reprise très différenciée des marchés du travail

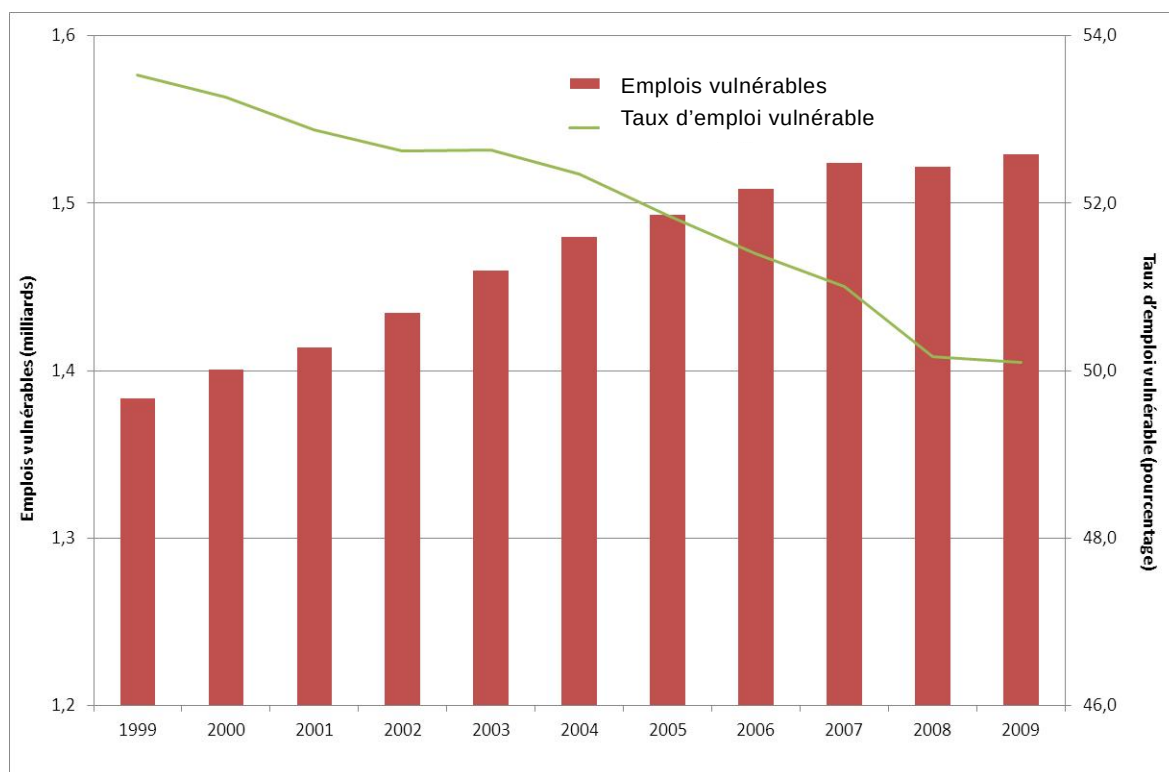
8. La crise a mené à une reprise à deux vitesses du marché du travail, la région des économies développées et de l'Union européenne enregistrant une hausse constante du nombre de sans-emploi, contrairement à la plupart des régions en développement, où la situation du chômage s'améliore légèrement et régulièrement. Concernant les pays avancés, on estime que l'emploi ne reviendra qu'en 2015 à son niveau d'avant la crise, alors que les pays émergents et en développement devraient revenir dès cette année à des niveaux d'emploi comparables à ceux d'avant la crise³. Cinquante-cinq pour cent de la hausse totale du chômage mondial entre 2007 et 2010 sont survenus dans la région des économies développées et de l'Union européenne, alors que cette région ne compte que pour 15 % de la population active mondiale. L'augmentation rapide de des emplois à temps partiel et la forte augmentation du chômage chez les jeunes témoignent elles aussi de la poursuite de la détérioration du marché du travail dans économies développées. Pour les pays en développement, l'un des grands défis consiste à absorber les excédents de travailleurs des années précédentes ainsi que les nouveaux arrivants sur le marché du travail.

³ OIT, *Rapport sur le travail dans le monde 2010 : D'une crise à l'autre?* (Genève, 2010).

Une croissance s'accompagnant d'une hausse des emplois vulnérables

9. Bien que les indicateurs à court terme du marché du travail indiquent une reprise en cours dans plusieurs pays en développement, les statistiques officielles sur le chômage ne donnent pas une image complète du défi de la relance de l'emploi. De plus en plus de travailleurs occupent des emplois précaires, si on tient compte du nombre total de travailleurs autonomes et de travailleurs non-rétribués engagés dans des activités familiales. Cela donne une idée générale de la qualité de l'emploi. On estime actuellement que 1,53 milliard de travailleurs se trouvaient en situation d'emploi vulnérable en 2009, ce qui correspond à un taux mondial d'emploi vulnérable de 50,1 %, soit une augmentation de plus de 146 millions depuis 1999 (voir la figure II). Ce haut taux de travailleurs se trouvant en situation d'emploi vulnérable indique un travail informel généralisé, une absence de protection sociale, des salaires peu élevés et des conditions de travail difficiles, où les droits fondamentaux des travailleurs sont menacés. L'Amérique latine et les Caraïbes ont connu une forte croissance économique en 2010, parallèlement à une reprise constante du nombre d'emplois, mais la crise a mené à une augmentation des emplois vulnérables, pour la première fois depuis 2002. En Asie du Sud-Est et dans le Pacifique, on estime que les chiffres du chômage ont légèrement baissé, mais que le nombre de travailleurs en situation d'emploi vulnérable aurait augmenté pour atteindre 173,7 millions en 2009, soit une augmentation de 5,4 millions depuis 2007. Les économies de l'Asie du Sud ont dans l'ensemble bien résisté pendant la crise et la région a repris la route d'une croissance économique rapide en 2010; cependant, la région a le plus haut taux d'emploi vulnérable du monde : il représentait 78,5 % de l'emploi total en 2009. L'Afrique subsaharienne était déjà confrontée à d'énormes défis en matière de travail décent avant le début de la crise : plus des trois quarts de ses travailleurs sont en situation d'emploi vulnérable et près de quatre travailleurs sur cinq vivent avec leurs familles avec moins de deux dollars des États-Unis par jour. Même si la croissance économique devrait retrouver son niveau d'avant la crise avec un taux de 5,5 % en 2011, le taux de chômage devrait quant à lui rester stable.

Figure 2
Tendances mondiales de l'emploi vulnérable, 1999-2009*



Source :BIT, Modèles économétriques des tendances, octobre 2010.

* L'estimation pour 2009 est préliminaire.

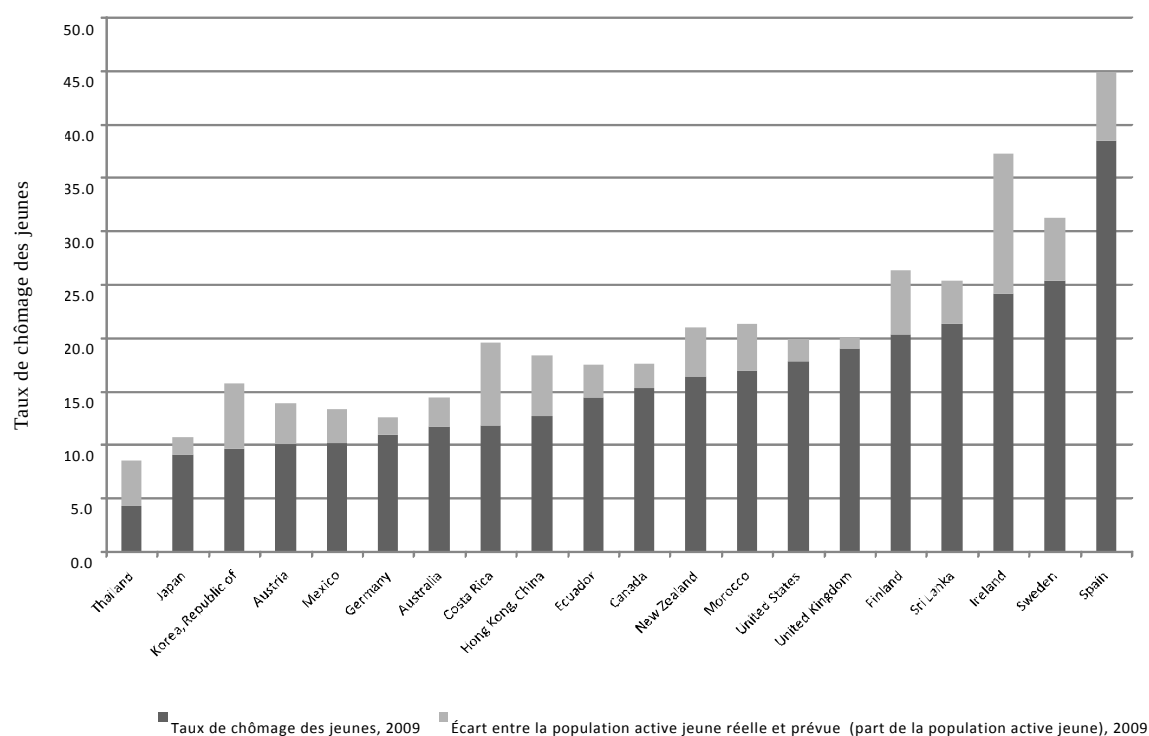
Le chômage chez les jeunes dangereusement élevé

10. Les jeunes (de 15 à 24 ans) ont été frappés de plein fouet par la crise : environ 77,7 millions d'entre eux – soit 12,6 % – sont au chômage. Dans l'ensemble des 56 pays pour lesquels des données sont disponibles, on constate qu'il y a 1,7 million de jeunes en moins sur le marché du travail que ne le laissaient présager les tendances à long terme. Ces chiffres suggèrent que le taux de chômage chez les jeunes est sûrement encore plus élevé qu'il ne le paraît, car les jeunes découragés ont cessé de chercher du travail et ne sont donc pas comptés parmi les chômeurs actuels (voir la figure III). Ces données sont particulièrement inquiétantes puisque l'on sait, d'expériences antérieures, qu'il faut en moyenne plus de 11 ans pour que le taux de chômage chez les jeunes retrouve son niveau d'avant la récession³. Dans la région de l'Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et de la CEI, le chômage des jeunes a enregistré en 2009 une hausse plus forte que dans toute autre région en développement, et un jeune sur cinq en âge d'être économiquement actif dans la région y était au chômage en 2010. Même si le marché du travail s'est redressé relativement vite en Asie de l'Est, le chômage des jeunes demeure toutefois un défi de taille dans la région, où le taux de 8,3 % en 2010 y était d'environ 2,5 fois plus élevé que le taux de chômage des adultes. Les jeunes de la région de l'Asie du Sud-

Est et du Pacifique continuent de rencontrer de sérieuses difficultés à obtenir des emplois décents et productifs et ils sont 4,7 fois plus susceptibles que les adultes d'être au chômage. Au Moyen-Orient, la crise a fait augmenter le taux de chômage à 10,3 %, ce qui représente le taux régional le plus élevé du monde, et le taux de chômage des jeunes est presque quatre fois plus élevé que celui des adultes. En Afrique du Nord, 23,6 % des jeunes en âge d'être économiquement actifs étaient au chômage en 2010, un chiffre très préoccupant.

Figure III

Taux de chômage officiels des jeunes et taux révisés tenant compte de la baisse du taux d'activité, 2009



Source : Calculs fondés sur BIT, Modèles économétriques des tendances, octobre 2010.

11. Des sentiments d'injustice et de frustration augmentent parallèlement à la hausse du chômage et à l'accroissement des inégalités de revenus. La cohésion sociale ne peut pas être tenue comme assurée si la croissance économique devient moins inclusive. Il est déjà de plus en plus évident que le climat social se détériore, surtout dans les pays où les licenciements ont été les plus forts. Une étude menée par l'OIT montre que l'augmentation du chômage et le creusement des inégalités sont les premiers déterminants de la détérioration des indicateurs du climat social³. En contrepartie, la croissance économique en soi n'apparaît pas comme un facteur significatif de l'évolution des indicateurs du climat social. Adopter une stratégie de sortie de crise centrée sur l'emploi renforcerait la cohésion sociale et assurerait une reprise durable suite à la crise. Cela souligne l'importance d'une action politique centrée sur l'emploi, telle que préconisée par le Pacte mondial pour l'emploi.

III. Appui international et régional

12. Le Pacte mondial pour l'emploi appelle à une action mondiale coordonnée afin de maximiser l'impact positif des mesures politiques en faveur de l'emploi et des entreprises durables dans le monde entier. La réussite de sa mise en œuvre dépend de décisions nationales et internationales prises par toute une série de parties prenantes, y compris les gouvernements, les partenaires sociaux et la société civile, ainsi que les donateurs et les institutions multilatérales.

A. Atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement – un plaidoyer en faveur d'une croissance créatrice d'emplois

13. La réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement 2010 a mis en exergue des progrès mitigés vers la réalisation des objectifs pour le développement, particulièrement pour ce qui est de l'objectif 1b⁴ sur le travail décent pour tous. Les dirigeants ont avoué que le ralentissement économique actuel était une menace sérieuse à la réalisation de tous les objectifs du Millénaire pour le développement à cause de son impact profond sur les emplois et les entreprises. Ils se sont engagés à réorienter la croissance vers la création d'emplois en utilisant le Pacte mondial pour l'emploi comme cadre général⁵. Ils ont également souligné l'importance d'inclure les organisations d'employeurs et de travailleurs dans le processus visant à susciter une croissance économique et un développement durable qui soient générateurs d'emplois, durables, inclusifs et équitables.

B. Colloque tripartite des Caraïbes

14. La Banque de développement des Caraïbes et l'OIT ont organisé un colloque tripartite pour les Caraïbes les 25 et 26 janvier 2011 à la Barbade, afin d'examiner les réponses à la crise et les mesures de relance de la région, en ciblant le développement de feuilles de route pour les stratégies politiques nationales et la mobilisation des ressources. Dans le contexte où les gouvernements font face à des restrictions budgétaires et des ressources financières limitées, et où ils sont déjà accablés par de lourdes dettes publiques, tous ont reconnu que le dialogue social entre les gouvernements, le monde des affaires et le monde du travail revêtait une importance critique pour établir des priorités au niveau des mesures à prendre à court, moyen et long terme. Les éléments du Pacte mondial pour l'emploi recommandés pour la région incluent : une protection sociale pour les plus vulnérables; la création d'entreprises durables pour appuyer la création d'emplois durables; des liens plus étroits entre éducation, formation et besoins du marché du travail; et le renforcement des systèmes d'information pour la planification et l'élaboration de politiques relativement au marché du travail.

⁴ L'OMD 1b) a été ajouté en 2005 : « assurer le plein emploi et le travail décent pour chacun, y compris les femmes et les jeunes ».

⁵ Résolution 65/1 intitulée : Tenir les promesses : unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (22 septembre 2010), par. 48.

C. Colloque africain sur le travail décent

15. Le deuxième colloque africain sur le travail décent portant sur la mise en œuvre d'une « Socle de protection sociale avec le Pacte mondial pour l'emploi » a eu lieu du 6 au 8 octobre 2010 à Yaoundé⁶. Le colloque a constaté que le besoin de promouvoir l'emploi et de protéger les gens par la mise en œuvre de régimes nationaux de protection sociale minimale était un maillon important dans la lutte contre la pauvreté. On a également affirmé qu'il s'agissait d'un investissement dans le développement socio-économique, permettant de contribuer à la consolidation du processus de relance économique sur le continent. L'objectif principal de cette activité régionale était de renforcer la capacité des parties prenantes et acteurs clés à concevoir et à réaliser des stratégies visant à créer de l'emploi productif et à étendre la protection sociale, dans le cadre de l'initiative en faveur de la protection sociale minimale et des initiatives du Pacte mondial pour l'emploi. Le colloque s'est terminé avec l'adoption de la « Déclaration tripartite de Yaoundé sur la mise en œuvre du Socle de protection sociale »⁷, qui engage les États membres africains et les partenaires sociaux à adopter les principes, les éléments principaux et les aspects pratiques du Socle de protection sociale, en synergie avec le Cadre de politique sociale pour l'Afrique de l'Union africaine, tel que stipulé dans le document.

D. Groupe des Vingt

16. Lors du sommet du Groupe des Vingt (G-20) à Séoul (11 et 12 novembre 2010), les dirigeants se sont engagés à faire du travail décent et des politiques de protection sociale une priorité, déclarant au paragraphe 5 de leur déclaration qu'ils étaient « déterminés à placer l'emploi au cœur de la reprise, à fournir une protection sociale et du travail décent ainsi qu'à veiller à l'accélération de la croissance dans les pays à faible revenu ». L'OIT a présenté un rapport lors du sommet, montrant que la croissance de l'emploi demeure au cœur des politiques de relance, avec la moitié des pays du G-20 qui connaissent encore une augmentation du chômage⁸. Le rapport recommande une approche centrée sur les revenus et axée sur l'emploi et les politiques de croissance créatrice d'emploi. Les dirigeants ont demandé un soutien continu, pendant la crise et après, dans le domaine de l'emploi, y compris lors de l'examen dirigé par le G-20 des engagements par pays et des progrès accomplis relativement au cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée ainsi qu'au plan d'action pluriannuel pour le développement, couvrant neuf piliers de croissance

⁶ Le colloque est une réponse à la décision tripartite prise lors de la 11^e réunion régionale pour l'Afrique de l'OIT (Addis-Abeba, avril 2007) qui priait que l'OIT d'organiser un colloque annuel sur le travail décent en Afrique, regroupant les acteurs clés, pour se pencher sur les enjeux contenus dans le Programme pour un travail décent en Afrique, 2007-2015. Dans le droit fil de cette décision, le premier colloque africain sur le travail décent sur le thème : « Sortir de la crise : la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi en Afrique » a eu lieu à Ouagadougou les 1^{er} et 2 décembre 2009. Pendant ce colloque, on a adopté la « feuille de route pour la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi en Afrique ». De plus, la feuille de route a identifié le thème « Création d'un Socle de protection sociale » comme l'un des « éléments clés de la stratégie de reprise africaine ».

⁷ Voir http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/pdf/adm2011_tripartite_en.pdf.

⁸ BIT, Faible reprise de l'emploi avec persistance d'un chômage élevé et de déficits en matière de travail décent : Mise à jour des tendances du marché du travail et de l'emploi dans les pays du G-20 (novembre 2010).

allant des investissements privés et du commerce à la création d'emplois, en passant par le développement des compétences, la protection sociale et la sécurité alimentaire.

E. Conférence d'Oslo

17. Le Conseil économique et social, dans sa résolution 2010/25, salue les efforts entrepris pour intégrer les orientations énoncées dans le Pacte mondial pour l'emploi dans les activités des institutions financières internationales et autres organisations compétentes. Dans cette veine, l'OIT et le FMI ont coorganisé, avec le Gouvernement de la Norvège (13 septembre 2010), une conférence sur les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale⁹. L'objectif de la conférence était de forger des synergies et de stimuler la discussion sur la coopération internationale et les innovations politiques en vue d'améliorer la capacité des économies à générer suffisamment d'emplois de qualité et à promouvoir la cohésion sociale. Les deux institutions ont publié une évaluation sans concessions des perspectives de l'emploi au lendemain de la crise économique et financière mondiale, et rappellent les redoutables difficultés auxquelles se heurtent les pays pour créer suffisamment d'emplois de qualité à l'appui d'une croissance et d'un développement durables. La conférence a permis aux dirigeants des gouvernements, ainsi qu'aux partenaires sociaux d'organisations de travailleurs et d'employeurs, d'explorer de nouvelles manières de façonner une reprise économique durable et créatrice d'emplois. Les priorités identifiées par la conférence étaient entre autres : promouvoir les politiques et institutions du marché du travail, offrir une formation aux chômeurs, s'attaquer au problème du chômage des jeunes, développer des budgets durables, développer un cadre renforcé de coopération et de coordination économique, et coopérer avec les partenaires sociaux pour prévenir la confrontation et l'instabilité sociale. L'OIT et le FMI travaillent de concert sur l'élaboration de politiques dans deux domaines clés : un socle de protection sociale pour aider les gens vivant dans la pauvreté ou en situation de précarité, et des stratégies pour des politiques de développement qui mettent l'accent sur une croissance créatrice d'emplois. Une collaboration est en cours pour établir des consultations sur la reprise économique entre partenaires sociaux (travailleurs, employeurs et gouvernement) en Bulgarie, en République dominicaine et en Zambie.

IV. Le Pacte mondial pour l'emploi à l'échelle nationale

18. Différentes politiques nationales adoptées au cours de la dernière année pour répondre directement à la crise économique et financière reflètent des approches présentées dans le Pacte mondial pour l'emploi. Un certain nombre de pays ont demandé l'appui de l'OIT pour les aider à concevoir une série de réponses à la crise et de mesures de relance qui soient plus intégrées, ce qui est une priorité des programmes par pays pour un travail décent. D'autres pays ont eux-mêmes adopté des stratégies nationales reprenant certains éléments du Pacte. Un certain nombre de pays ont réussi à éviter les augmentations subites du chômage et ont assoupli le processus d'ajustement en mettant en œuvre des principes contenus dans le Pacte

⁹ Voir www.osloconference2010.com.

mondial pour l'emploi. En ce sens, l'OIT a publié une série de synthèses pour aider les pays à identifier les interventions utiles au marché du travail.

Une assistance technique par le biais des analyses par pays¹⁰

19. Comme première mesure d'appui, l'OIT a publié une série de documents d'analyse par pays du Pacte mondial pour l'emploi, qui donnent une description de l'impact de la crise dans les pays ayant demandé une aide et une expertise technique à l'OIT. Les analyses donnent aussi un descriptif détaillé des réponses politiques en utilisant le Pacte comme grille de lecture. L'intention est d'utiliser le Pacte comme base pour développer des pactes nationaux pour l'emploi, qui ne seraient pas seulement utilisés comme une réponse efficace à la crise et comme une stratégie de relance, mais aussi comme un cadre pour un modèle de développement centré sur l'emploi, qui maximise la création d'emplois décents et d'entreprises durables. Jusqu'à présent, des analyses ont été réalisées pour l'Afrique du Sud, la Bulgarie, l'Indonésie, la Jordanie et le Salvador, et d'autres seront complétées sous peu pour l'Argentine, le Mali, la Mongolie et le Nigeria. Les analyses examinent la situation du pays et ses politiques de réponse à la crise sous l'angle du Pacte. L'aide offerte par l'OIT se doit d'être flexible et n'a pas pour but de remplacer ou de retarder les efforts en cours ou déjà fournis. L'approche s'inspire des efforts nationaux de réponse à la crise et vient les renforcer. Chaque pays devra développer son propre processus tripartite national, tout en respectant les principes qui soutiennent le Pacte mondial pour l'emploi.

Le Salvador

20. La crise économique et financière a eu un impact d'une gravité sans précédent sur l'économie salvadorienne, comme le montre le fort déclin de 3,5 % du PIB en 2009. La chute des envois d'argent des travailleurs salvadoriens à l'étranger à leurs familles restées au pays et le déclin des exportations salvadoriennes constituent deux effets directs de la crise. L'impact sur l'emploi s'est également beaucoup fait sentir, principalement en termes de licenciements formels. De la même façon, la baisse des recettes fiscales a réduit la marge de manœuvre du Gouvernement pour pouvoir appliquer une politique budgétaire anticyclique vigoureuse.

21. Le Gouvernement a mis en place une série de réponses à la crise dans son Plan global anticrise, dont les quatre objectifs principaux visent à 1) préserver les emplois existants et générer de nouvelles sources d'emplois; 2) protéger les populations vulnérables de l'impact de la crise; 3) mettre en œuvre un système universel de protection sociale; et 4) créer des politiques publiques inclusives sur des questions économiques et sociales.

22. S'appuyant sur ce plan, le Gouvernement du Salvador et les partenaires sociaux ont demandé l'assistance de l'OIT pour utiliser le Pacte mondial pour l'emploi en tant qu'outil en vue de lancer des mesures de relance et d'établir les bases d'une croissance plus forte, plus durable et plus inclusive. Un comité tripartite a soumis une proposition au Conseil économique et social national pour établir des

¹⁰ Pour les analyses par pays en cours et à venir, voir <http://www.ilo.org/jobspact/country/lang--en/index.htm>.

domaines prioritaires pour un Pacte national pour l'emploi, s'inspirant entre autres de l'analyse par pays.

Indonésie

23. La chute de la croissance économique et le déclin de la demande globale qui s'en est ensuivi ont eu de nombreux effets sur le marché du travail en Indonésie, ce qui a eu pour résultat de nombreux licenciements et une diminution rapide du taux de croissance des emplois salariés. En dépit des efforts déployés pour renforcer la protection sociale, quelque 54 % de la population totale n'ont pas accès à une couverture maladie et 83 % des travailleurs n'ont pas accès à d'autres formes de sécurité sociale.

24. Reconnaisant la pertinence du Pacte mondial pour l'emploi eu égard à leurs propres problèmes nationaux, les représentants tripartites d'Indonésie – le gouvernement, les travailleurs et les employeurs – ont formellement décidé d'adopter le Pacte indonésien pour l'emploi afin de traiter les répercussions en matière sociale et d'emploi de la crise sur les travailleurs et les entreprises. Le Pacte indonésien pour l'emploi est une parfaite illustration d'un dialogue social réussi; il a été développé par le biais d'une série de révisions et de consultations parmi les partenaires tripartites. Il met en exergue quatre domaines prioritaires qui s'appuient sur le Plan national de développement à moyen terme : création d'emplois, renforcement des relations industrielles, amélioration de la qualité et de la couverture de la protection sociale et amélioration de la productivité de la main-d'œuvre.

Jordanie

25. L'impact de la crise sur le marché du travail jordanien en 2009 n'a pas été très important : le chômage officiel a enregistré une légère hausse, passant de 12,0 % au troisième trimestre de 2008 à 12,2 % à la mi-2010. Toutefois, la crise a créé des défis économiques à travers trois canaux de transmission : un déclin des flux de capitaux, un déclin du prix du pétrole et une croissance plus faible, ce qui a eu un effet néfaste sur les exportations et les envois de fonds jordaniens.

26. Un cadre de politique cohérent établissant les priorités économiques et sociales, c'est-à-dire le Programme exécutif 2011-2013 et le Plan de mise en œuvre 2010 du gouvernement, a permis de répondre à l'objectif double de réduire la pauvreté et le chômage. Les actions du Gouvernement pour la période d'après crise incluent des investissements dans les infrastructures, des services publics, des subventions, des formations et des programmes nationaux de développement des compétences, associés à un renforcement des systèmes de protection sociale.

Bulgarie

27. La Bulgarie a mis en place une série de mesures pour contrecarrer les effets négatifs de la crise mondiale. Des politiques actives ciblant le marché du travail, ayant pour but de prévenir le chômage de longue durée et le décrochage du marché du travail, surtout parmi les groupes les plus vulnérables, ont été associées à une

hausse des subventions pour la formation professionnelle, l'orientation de carrière, et les programmes d'apprentissage et de stage. Le programme anticrise comprenait aussi des régimes d'heures de travail réduites pour compenser la perte de revenus du travail, et des mesures incitatives pour les employeurs souhaitant conserver leurs employés, et qui visaient aussi l'embauche de personnes de groupes à risques. La Bulgarie s'est montrée très engagée en faveur de la mise en œuvre des normes internationales du travail. Elle présente un des taux de ratification des conventions de l'OIT les plus élevés au monde, avec un total de 99 conventions ratifiées, dont 80 sont en vigueur.

Afrique du Sud

28. Au début de la crise économique mondiale en 2008, l'Afrique du Sud a connu sa première récession en presque 17 ans, qui a eu des effets graves sur l'économie nationale et le marché du travail. Le Programme par pays pour un travail décent, signé en 2009, et le Pacte mondial pour l'emploi, mis en œuvre par le biais d'un pacte national pour l'emploi, permettent d'aligner les priorités nationales sur le Programme pour un travail décent. Le nouveau Pacte pour l'emploi, publié en Afrique du Sud en décembre 2010, place le travail décent au cœur des politiques économiques du pays. Il établit six domaines prioritaires pour la création d'emplois : le développement des infrastructures, l'agriculture, les mines, l'industrie manufacturière, l'économie « verte » et le tourisme. L'OIT et ses représentants sud-africains sont actuellement occupés à réviser les options politiques possibles pour une application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi.

Les stratégies nationales adoptent des éléments du Pacte mondial pour l'emploi

29. S'inspirant du Pacte mondial pour l'emploi et de ses recommandations stratégiques, plusieurs pays ont adopté des politiques actives en faveur du marché du travail en adaptant et en intégrant des éléments du Pacte dans leurs contextes nationaux.

Espagne

30. En février 2011, le Gouvernement espagnol, avec les syndicats et les employeurs, a signé un pacte social pour s'attaquer au chômage et stimuler une économie fragile, frappée par un taux de chômage record de 20,3 % de la main-d'œuvre, ce qui représente 4,7 millions de personnes. Ce « grand pacte social » était très attendu après que des chiffres alarmants relatifs au chômage aient placé l'Espagne en tête de liste des taux de chômage européens. Ce sont les jeunes Espagnols qui sont surtout frappés de plein fouet par le chômage : 1,5 million de jeunes sont actuellement au chômage, dont 42 % ont moins de 25 ans, ce qui est deux fois plus élevé que la moyenne de la zone euro. Nombreux sont les jeunes hautement qualifiés et éduqués mais qui ne parviennent pas à décrocher un emploi, et qui se tournent alors vers l'étranger.

31. La réforme principale du pacte social et économique est une mesure visant à augmenter progressivement l'âge de la retraite, passant de 65 à 67 ans en 2013. Des

mesures incitatives seront accordées aux entreprises qui engagent de jeunes travailleurs, ainsi que des chômeurs de longue durée et des travailleurs de plus de 45 ans. Les demandeurs d'emploi bénéficieront de l'extension des paiements aux chômeurs de longue durée, et les employeurs verront les dépenses de sécurité sociale réduites de manière drastique, surtout pour les petites et moyennes entreprises. Le pacte prévoit aussi des programmes pour l'emploi, un encouragement à la recherche et à l'innovation et des réformes des secteurs de l'énergie et de l'industrie manufacturière.

Argentine

32. L'OIT a annoncé aujourd'hui, dans le cadre d'une réunion tripartite sur l'application, en Argentine, des recommandations du Pacte mondial, pour l'emploi, que le taux de chômage urbain en Amérique latine et dans les Caraïbes était revenu à son niveau d'avant la crise financière, soit 7,3 %. En 2010, le taux régional de chômage urbain est retombé à 7,3 %, c'est-à-dire à son niveau de 2008, avant que ne se manifestent les effets de la crise. Il avait modérément augmenté en 2009, passant alors à 8,1 %. Selon les chiffres présentés ici, il devrait se maintenir à un niveau de 7,3 ou 7,2 % en 2011, alors que la région continuera de connaître une croissance supérieure à 4 %.

33. À l'heure actuelle, le taux de chômage urbain touche 13 % des jeunes, soit 2,5 fois plus que les adultes. En outre, 20 % des 106 millions de jeunes de la région n'étudient pas ou ne travaillent pas. Étant donné le taux alarmant du travail informel dans la région, la couverture sociale peu étendue et l'insuffisance de l'augmentation du salaire réel, les recommandations stratégiques du Pacte mondial pour l'emploi ont pour objectif de créer des politiques nationales pour générer une croissance créatrice d'emplois et des emplois de meilleure qualité.

Les synthèses du Pacte mondial pour l'emploi fournissent des orientations sur les interventions efficaces

34. Pour que les interventions soient efficaces, il faut reconnaître clairement les effets de certaines mesures politiques spécifiques sur le marché du travail. L'OIT a développé une série de synthèses¹¹ sur des sujets tels que : la création d'emplois et les services à l'emploi, les investissements, l'économie informelle, le commerce et les politiques d'emploi, les emplois verts, les travailleurs migrants, les jeunes, la parité et les groupes précaires. Les politiques traitées dans ces synthèses vont dans le droit fil du Pacte mondial pour l'emploi et elles ont montré qu'elles contribuaient à stimuler la création d'emplois et à susciter une relance durable de l'emploi, en plus de favoriser une reprise macroéconomique plus large. Quelques exemples d'interventions efficaces sont exposés ci-après.

35. Les objectifs d'emploi peuvent être définis comme un engagement politique explicite pour en arriver à un résultat en matière d'emploi, pendant une période de temps bien définie, en tant qu'objectif macroéconomique principal. L'expérience suggère que même avec des taux de croissance du PIB stables, la création d'emplois n'est pas automatique. Les pays n'ayant pas d'objectifs de création d'emplois ont maintenant les moyens d'établir ces objectifs conformément aux dispositions de

¹¹ Jusqu'à présent, l'OIT a publié 18 synthèses. Voir : <http://www.ilo.org/jobspact/resources>.

l'objectif 1b du Millénaire pour le développement. Dans le cadre de son Nouveau pacte pour la croissance, l'Afrique du Sud s'est fixé l'objectif de créer cinq millions d'emplois d'ici 2020 et de réduire le taux de chômage à 15 %. Ce plan devrait être réalisé en partie par le biais du Programme d'expansion des travaux publics, qui a d'abord été mis en œuvre entre 2005 et 2009 et a permis de créer plus de 100 000 emplois. La deuxième phase devrait permettre de créer 400 000 emplois d'ici 2014, ce qui représente près de 10 % de l'objectif national.

36. Des programmes publics d'emploi sont utilisés pour accroître la demande globale. Ces programmes peuvent contribuer à la création d'emplois du côté du secteur privé, et constituent un instrument politique supplémentaire pour s'attaquer au problème du sous-emploi et de l'emploi informel, et dans le cadre d'une politique plus vaste d'emploi et de protection sociale. En Inde, le Gouvernement a lancé le programme « National Rural Employment Guarantee » (programme de garantie de l'emploi en zone rurale) en 2006, qui garantit légalement 100 jours d'emploi par an rémunérés au salaire minimum légal aux adultes venant d'un foyer rural qui souhaitent faire du travail manuel non qualifié dans le secteur public. Les évaluations du programme montrent qu'il a eu des effets positifs sur la création d'emplois, les salaires et l'amélioration de la cohésion sociale.

37. Certains licenciements ont été atténués par des réductions du temps de travail et autres pratiques de rétention d'emploi, comme le partage de l'emploi, qui a été mis en œuvre en République de Corée. En Allemagne, l'amélioration des régimes existants de réduction du temps de travail et des prestations d'emploi à temps partiel ont été couronnées de succès. De telles pratiques réduisent les coûts sociaux qui sont typiquement associés aux pertes d'emploi, tout en permettant aux entreprises d'éviter les coûts excessifs associés au licenciement et au réemploi de travailleurs. Soulignons cependant qu'il n'est pas toujours faisable pour les employeurs, fiscalement parlant, de réduire le temps de travail lorsque les conditions économiques se détériorent dans un avenir proche. Il est alors plus facile de supprimer des emplois. Ainsi, la suppression prématurée des mesures d'encouragement pourrait entraver la croissance en menaçant de fermeture de nombreuses petites et moyennes entreprises, ce qui pourrait affaiblir encore davantage les perspectives de redressement du marché du travail.

38. Face aux licenciements continuels et au fait que les femmes représentent 40 % de la main-d'œuvre globale, certains craignent que les progrès accomplis dans le domaine de la parité sur le marché du travail soient remis en cause. Il existe toutefois des mesures spécifiques répondant à la problématique de l'égalité qui peuvent être prises au niveau national : par exemple, faire de l'égalité d'accès des femmes au travail productif et décent une priorité clé des politiques macroéconomiques; adopter des politiques fiscales en faveur des travailleurs pauvres, surtout les femmes; souligner l'importance des ressources humaines en investissant dans l'éducation, le développement des compétences et la formation tout au long de la vie pour les femmes et les jeunes filles; réaliser des investissements publics de création d'emplois pour assurer l'égalité d'accès et l'égalité de prestations aux femmes; et améliorer ou étendre les socles de protection sociale, en ciblant en particulier les femmes.

39. Alors que l'on a beaucoup souligné l'impact de la crise au sein des économies avancées, les conséquences du chômage ou du sous-emploi se font particulièrement sentir dans les pays en développement, à cause de l'absence généralisée de régimes

de protection sociale permettant de garantir un niveau de vie minimum. Puisque de nombreux travailleurs n'ont pas accès à une protection adéquate, la crise de l'emploi a donné lieu à des préoccupations encore plus grandes au sujet de ses effets sociaux. En réalité, une majorité de travailleurs n'ont pas de filet de sécurité auquel se fier en cas de besoin. Il est donc critique d'obtenir un engagement durable pour développer progressivement des régimes de protection sociale minimale. Malgré les contraintes budgétaires, plusieurs gouvernements se rendent compte des avantages de développer ou d'étendre leur socle de protection sociale en s'appuyant sur les priorités et les besoins nationaux. Des politiques vigoureuses en matière de protection sociale ont montré qu'elles pouvaient freiner l'augmentation du chômage et contrebalancer les impacts sociaux sur l'économie réelle.

40. Tenant compte de la faible demande du côté du secteur privé, les gouvernements doivent contribuer à maintenir les emplois et susciter la demande globale. Des dépenses publiques anticycliques dans les infrastructures peuvent stimuler efficacement la création d'emplois, établir une base durable pour un développement à long terme et répondre aux besoins sociaux immédiats. Il est crucial d'évaluer le résultat général de tels investissements en termes de main-d'œuvre et d'emploi direct et indirect, ainsi que les effets à court et à plus long terme sur la croissance et l'équité.

41. La crise mondiale de l'emploi a durement frappé les jeunes. Parmi les quelque 211 millions de personnes au chômage au niveau mondial, près de 40 % ont entre 18 et 24 ans. Beaucoup de jeunes sont pauvres ou sous-employés, ce qui se traduit par des opportunités manquées en termes de croissance économique et de développement. De nombreux gouvernements ont pris des mesures pour soutenir l'emploi des jeunes grâce à une combinaison de mesures incitatives à la création de nouveaux emplois, aux services de l'emploi, au développement des compétences, au soutien du revenu, aux travaux publics et ceux d'intérêt général, et à l'entrepreneuriat des jeunes.

42. Dans tous les cas, un dialogue social efficace, y compris lors des négociations collectives aux niveaux national, sectoriel et des entreprises, est fondamental à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques réussies pour limiter ou éviter les licenciements, sans remettre en cause l'acceptation sociale de ces politiques.

V. Développer une cohérence des politiques à travers le système des Nations Unies

43. Au cours de la dernière année, la cohérence des politiques de soutien au Pacte mondial pour l'emploi s'est poursuivie, avec de nombreux enjeux convergents reflétés dans différents processus intergouvernementaux et interorganisations des Nations Unies. Des efforts particuliers ont été déployés pour équilibrer les trois piliers du développement durable – économique, social et environnemental.

Améliorer la cohérence entre les organisations

Réunion de Turin

44. L'OIT et le Département des affaires économiques et sociales (DAES) du Secrétariat des Nations Unies, avec le soutien financier du projet OIT-Norvège sur la cohérence des politiques de croissance, d'emploi et de travail décent, ont organisé une réunion technique interorganisations sur la création d'emplois et les emplois décents au titre d'activités visant à assurer un redressement et un développement durable au Centre international de formation de l'OIT à Turin, Italie, du 29 novembre au 1^{er} décembre 2010¹². L'objectif était d'encourager le dialogue sur le Pacte mondial pour l'emploi et de susciter des réponses plus vigoureuses et plus cohérentes en matière de politiques des Nations Unies relatives aux défis liés à l'emploi et au travail décent dans les pays les plus pauvres, ainsi que d'échanger les bonnes pratiques entre hauts responsables techniques venant de 16 organisations multilatérales différentes, spécialistes triés sur le volet et experts internationaux.

45. La réunion a regroupé des organisations de l'ONU engagées dans le plan d'action sur le plein emploi et le travail décent pour tous, dans le cadre de la Deuxième décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté, ainsi que d'autres organisations internationales, y compris le FMI et la Banque mondiale, qui sont impliquées dans les mesures communes sur le Pacte mondial pour l'emploi, prises par le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination en réaction à la crise. Chacune des organisations représentées a parlé de ses perspectives en matière d'emploi et de travail décent et a partagé les leçons tirées du passé sur les cadres politiques et approches appropriés, les partenariats novateurs et les initiatives interorganisations, ainsi que les domaines potentiels de recherche et de coopération. La réunion a généré des idées et des suggestions visant à renforcer le plan d'action dans le cadre de la Deuxième décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté. Elle a aussi permis d'avoir une vue d'ensemble unique et actualisée des réflexions et actions actuelles au sein du système des Nations Unies, et des défis clés posés par le développement, la croissance et l'équité.

Développer la cohérence entre les trois piliers du développement durable

Politique économique et emploi

46. À de nombreux niveaux, on plaide en faveur d'une réorientation des objectifs de la politique macroéconomique en faveur de l'emploi et du développement social. Ce constat s'enracine dans l'incapacité avérée de la stabilité macroéconomique de créer les conditions nécessaires à une croissance rapide et durable, à la création d'emplois, à une augmentation de la productivité et des salaires, à une réduction de la pauvreté et à l'intégration sociale. L'OIT affirme depuis longtemps que les objectifs de croissance économique créatrice d'emplois sont aussi importants que les faibles déficits budgétaires ou les mesures de lutte contre l'inflation pour assurer la relance et accélérer les progrès en matière de réduction de la pauvreté. La dernière Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du

¹² Voir http://www.ilo.org/integration/events/events/lang--en/WCMS_150552/index.htm.

Millénaire pour le développement de 2010 a encouragé les progrès vers un consensus international en ce sens, lorsque les dirigeants du monde ont reconnu l'importance d'adopter des politiques macroéconomiques progressistes qui favorisent le développement durable, une croissance économique soutenue, partagée et équitable et la création d'emplois productifs et stimulent le développement agricole et industriel¹³.

Politique sociale et emploi

47. L'initiative en faveur de la protection sociale minimale, telle que figurant dans le Pacte mondial pour l'emploi, est devenue un programme ambitieux offrant des opportunités pour développer et tester de nouvelles méthodes de travail, tout en assurant une cohérence opérationnelle et politique à travers le système des Nations Unies¹⁴. Lors de la réunion de 2010, les dirigeants du monde ont indiqué que la promotion de l'accès universel aux services sociaux et l'instauration d'une protection sociale minimale peuvent véritablement aider à consolider les acquis du développement et favoriser de nouveaux progrès¹⁵. Cet élan s'est transmis lors de la 49^e session de la Commission pour le développement, où les États Membres ont montré une prise de conscience croissante du triple bénéfice que pouvait apporter une protection sociale minimale pour contrer la crise : protéger les gens contre le piège de la pauvreté, leur permettre d'être capables de saisir les opportunités du marché et contribuer à la demande globale.

48. Le Groupe spécial pour la coopération Sud-Sud et l'OIT ont organisé un échange sur les bonnes pratiques, les leçons tirées du passé, les opportunités existantes et les obstacles au développement d'une protection sociale minimale. Cette collaboration a eu pour résultat une publication intitulée : *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences* (2011). Des programmes de formation ont aussi été offerts aux planificateurs nationaux de la politique sociale et aux responsables techniques chargés de la mise en œuvre des politiques de protection sociale.

49. Au niveau national, de nombreux États Membres ont montré un intérêt pour développer ou étendre la protection sociale minimale. S'appuyant sur les mécanismes de protection sociale existants, ces stratégies sont un assemblage d'instruments contributifs et non-contributifs, ciblés et universels, publics et privés selon les contextes social, économique et politique. Des activités interorganisations précises sont en cours en Argentine, au Bénin, au Burkina Faso¹⁶, au

¹³ Résolution de l'Assemblée générale 65/1, par. 23 (b).

¹⁴ L'initiative en faveur de la protection sociale minimale est du ressort des parties prenantes nationales, y compris les gouvernements, les partenaires sociaux et la société civile, avec le soutien d'organisations internationales. Menée conjointement par l'OIT et l'OMS, l'initiative regroupe une coalition globale d'organismes des Nations Unies, le FMI et la Banque mondiale, ainsi que des partenaires de développement et de grandes ONG qui appuient les pays dans la planification et la mise en œuvre de régimes de protection sociale durables.

¹⁵ Résolution de l'Assemblée générale 65/1, par. 51.

¹⁶ Depuis octobre 2009, au Burkina Faso, en réponse à la demande du premier ministre au directeur général de l'OIT, l'OIT a collaboré avec des organisations des Nations Unies (principalement l'OMS, l'UNICEF, le PAM, ONUSIDA, la FAO), la Banque mondiale, le FMI, l'UE et le Comité interministériel sur la protection sociale minimale.

Mozambique¹⁷, au Népal, en Thaïlande, au Togo et au Vietnam. L'Algérie, le Botswana, le Cambodge¹⁸, le Ghana, Haïti, l'Indonésie, le Rwanda, la République populaire démocratique lao et le Salvador ont confirmé leur intérêt à participer à l'initiative en faveur de la protection sociale minimale. Le niveau de financement demeure un grand défi lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une protection sociale minimale à l'échelle nationale. Une méthodologie d'évaluation rapide de la protection sociale minimale est actuellement appliquée en Arménie et au Togo, et est prévue pour le Népal, la Thaïlande et le Vietnam. Une analyse des coûts a été appliquée au Bénin, au Mozambique, au Népal, au Salvador et au Vietnam. L'OIT est en train de réaliser des études sur la marge de manœuvre budgétaire pour une protection sociale minimale au Mozambique, au Salvador et au Vietnam, en collaboration avec le FMI.

Politique environnementale et emploi

50. Le Pacte mondial pour l'emploi souligne l'impact que peut avoir sur l'emploi la transition vers une économie verte. Sans partage équitable des coûts et des bénéfices liés à la protection de l'environnement au sein et entre les pays, on ne pourra pas garantir la justice sociale ni le développement durable. Le dialogue social demeure un élément essentiel pour forger des solutions de compromis sur une transition juste. Les considérations sociales et liées à l'emploi des politiques environnementales sont élaborées en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, au sein du groupe de travail sur le changement climatique du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination. L'OIT, l'OMS et le DAES s'occupent conjointement d'une équipe chargée d'étudier les dimensions sociales du changement climatique, avec la participation de 16 organisations. Son objectif consiste à mettre en exergue les différents aspects sociaux liés au changement climatique, comme le travail, la santé, l'égalité entre les sexes, la migration, la protection sociale et les droits fondamentaux.

51. La Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (seizième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, CCNUCC), organisée à Cancún, Mexique, souligne à la section I, para. 10 de son document final que « pour faire face aux changements climatiques, il faut passer à un nouveau modèle de société à faible intensité de carbone qui offre de vastes possibilités et garantisse la poursuite d'une forte croissance et un développement durable, sur la base de technologies novatrices et de modes de production et de consommation ainsi que de comportements écologiquement plus tenables, tout en assurant à la population active une transition

¹⁷ En mai 2008 déjà, le Ministre des affaires sociales avait envoyé une demande à l'OIT concernant l'élaboration d'un régime de protection sociale minimale. Depuis, une équipe des Nations Unies et des donateurs bilatéraux ont offert une assistance pour élaborer une stratégie nationale et multisectorielle de protection sociale de base. Associé à la stratégie, le premier règlement sur la sécurité sociale minimale a été approuvé par le Conseil des ministres. Ce règlement organise la protection sociale minimale selon quatre éléments et définit une série de transferts qui sont des plus pertinents pour une protection sociale minimale.

¹⁸ Au Cambodge, le Gouvernement reçoit une aide pour rédiger sa stratégie de protection sociale en faveur des pauvres et des personnes vulnérables; une fois la stratégie adoptée, des étapes ultérieures suivront, qui incluront des analyses et scénarios plus approfondis, suivis par l'élaboration du programme détaillé.

juste qui crée des emplois décents et de qualité »¹⁹. Dans la section III, E., elle reconnaît également « qu'il est important de prévenir ou de réduire au minimum les incidences négatives des mesures de riposte sur les secteurs social et économique, de promouvoir une transition juste pour la population active et la création d'emplois décents de qualité conformément aux priorités et stratégies de développement définies au niveau national et de contribuer à développer de nouvelles capacités de création d'emplois liés aussi bien à la production qu'aux services dans tous les secteurs, ainsi que de favoriser la croissance économique et le développement durable ».

VI. Questions structurelles : contraintes, défis et opportunités au niveau des politiques

52. Des effets positifs à long terme sur le marché du travail exige que l'on se penche également sur les racines de la crise, afin de rééquilibrer l'économie mondiale pour assurer une croissance robuste, équitable, créatrice d'emplois et donc durable. Et c'est ce que veulent faire les principes et objectifs contenus dans le Pacte mondial pour l'emploi. Le Pacte va plus loin que les politiques mises en place pour encourager une reprise rapide : il s'efforce de replacer l'emploi au centre de l'agenda politique, et de faire en sorte qu'il y demeure.

Rééquilibrer l'agenda mondial du développement

53. Avant la crise actuelle, une autre crise était déjà en cours, marquée par la frustration face au modèle de mondialisation proposé, où trop de femmes et d'hommes étaient privés d'opportunités de travail décent et n'avaient pas la chance de gagner leur vie. La croissance du PIB n'allait pas de pair avec une hausse de l'offre d'emplois, la part des salaires dans le revenu total déclinait, et le revenu moyen stagnait dans plusieurs pays, synonyme d'une hausse des inégalités au niveau de la distribution des revenus. Ces déséquilibres de longue date indiquent que le rythme et la composante « emploi » de la croissance doivent augmenter pour pouvoir renverser les effets du chômage engendrés par la crise, ainsi que pour créer les quelques 440 millions de nouveaux emplois nécessaires pendant les 10 prochaines années pour absorber les nouveaux entrants sur le marché du travail. Il est nécessaire d'effectuer des changements structurels et de réaliser davantage d'investissements pour régler ces déficiences observées depuis longtemps sur le marché du travail, en améliorant à la fois la quantité et la qualité des emplois.

Les objectifs macroéconomiques et l'emploi se renforcent mutuellement

54. Pour aller de l'avant, il est essentiel d'en arriver à une corrélation beaucoup plus étroite entre des objectifs budgétaires et monétaires sains du côté de la politique macroéconomique d'un côté et l'emploi, les politiques sociales et environnementales de l'autre. Même si le taux de croissance, l'inflation stable et les

¹⁹ Accords de Cancún. Résultats du travail du groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention, section I, par. 10 (FCCC/CP/2010/7/Add.1).

budgets équilibrés sont des objectifs importants d'une politique macroéconomique saine, des objectifs pour l'emploi qui s'approchent le plus possible du plein emploi doivent aussi être pris en compte. Avant le début de la crise financière, les revenus réels du travail avaient augmenté moins rapidement que les gains de productivité relatifs, provoquant ainsi une augmentation des inégalités de revenu. Dans certaines économies avancées, cette situation a poussé des ménages à emprunter pour financer leurs besoins de consommation. Dans d'autres pays, la hausse des inégalités a mené à une demande intérieure et une croissance modestes, et donc insuffisantes. Cela a entraîné un modèle d'évolution des salaires ne favorisant pas la croissance de la consommation, de l'investissement et de l'emploi. Les coûts de la main-d'œuvre par unité devraient rester compétitifs avec ceux des partenaires commerciaux, ce qui implique que les salaires devraient augmenter en suivant plus ou moins la productivité. En même temps, les augmentations salariales devraient aussi refléter une inflation stable et peu élevée.

55. Pendant la phase de restructuration macroéconomique, il faut protéger l'économie réelle. L'OIT a averti que tout retranchement budgétaire prématuré pourrait porter préjudice à la croissance et mener à des dettes publiques et déficits encore plus importants. Avec une reprise plus rapide de l'emploi, les recettes fiscales seront renflouées et les dépenses liées au chômage vont diminuer. On estime que dans les pays du Groupe des Vingt, on a pu sauver 21 millions d'emplois grâce à des mesures politiques discrétionnaires et au travail de stabilisateurs automatiques. Il ne s'agit toutefois pas d'affirmer que les paquets de mesures budgétaires incitatives peuvent porter le fardeau principal de la reprise, ni durer éternellement. Cependant, avant de réduire progressivement ces initiatives, il est crucial que la consommation des ménages et les investissements des entreprises aient commencé à stimuler une croissance créatrice d'emplois.

Régler le problème de la diminution de la part des salaires

56. La période d'avant la crise montre que dans plusieurs pays, les salaires augmentaient plus lentement que le PIB par habitant. En outre, dans plusieurs pays, les gains de productivité relatifs au salaire réel généraient une diminution de la part des salaires dans l'ensemble des revenus. Une analyse de l'OIT estime qu'une augmentation de 1 % dans la croissance annuelle du PIB a été associée à une diminution de 0,05 point de pourcentage de la part des salaires, pendant les périodes allant de 1995 à 2000 et de 2001 à 2007²⁰. Cette tendance serait due à plusieurs facteurs, y compris les transferts de technologie, qui suscitent une hausse de la demande des compétences rares; une participation accrue au commerce international avec une concurrence plus importante de grands exportateurs à faible coût; et un affaiblissement des institutions du marché du travail telles que le salaire minimum et les régimes de négociation collective.

Comblent le fossé des inégalités de revenu

²⁰ Voir OIT, Rapport mondial sur les salaires 2008/2009 : Salaire minimum et négociation collective : vers une politique salariale cohérente (Genève, 2008). Disponible sur le site : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_100786.pdf, et OIT, Rapport mondial sur les salaires : Actualisation 2009 (Genève, 2009).

57. Parallèlement à la diminution de la part des salaires, dans plusieurs pays, les inégalités de revenu ont continué à s'accroître. Comme la consommation est un élément important de la demande globale et considérant que les revenus du travail génèrent davantage la consommation que les revenus du capital, les politiques visant à stimuler la demande intérieure devraient cibler la façon d'accroître les niveaux d'emploi et les salaires, et faire en sorte qu'il y ait ensuite une distribution équitable. Les investissements budgétaires dans un régime de protection sociale minimale sont un élément crucial de cette stratégie d'appui à la demande intérieure. Ainsi, un changement de cap aura lieu, passant d'un modèle de développement influencé par la dette à un modèle influencé par les revenus, qui donnera l'occasion d'améliorer à la fois l'offre et la qualité des emplois.

Promouvoir une croissance créatrice d'emplois par le biais du dialogue social

58. Une croissance créatrice d'emplois pendant la période d'après la crise devra être soutenue par davantage d'innovations et de transferts de technologie, afin de redynamiser les industries existantes et d'utiliser ces éléments dans de nouveaux secteurs de l'économie, pour créer un potentiel d'emplois productifs, qualifiés et correctement rémunérés. En même temps, de telles transformations technologiques peuvent aussi engendrer des changements sur le marché du travail; un régime de protection sociale est donc critique pour amoindrir les impacts économiques et sociaux de la restructuration. De la même façon, le risque d'érosion des normes du travail est toujours présent lorsque l'on tente de gérer une crise de l'emploi et que l'on a l'impression que les règles régissant le marché du travail limitent la croissance et la création d'emplois. Toutefois, des institutions robustes sur le marché du travail, soutenues par un dialogue social efficace, peuvent promouvoir un processus d'ajustement en douceur, tout en assurant un appui de la société et une bonne cohésion sociale.

Un appui continu au Pacte mondial pour l'emploi

59. L'objectif d'offrir des emplois productifs et du travail décent pour tous demeure un grand défi. Les choix politiques ont une importance critique, surtout pour contribuer à atténuer les conséquences à long terme de la crise et les effets adverses sur l'économie réelle. L'expérience de la crise actuelle montre le besoin de pouvoir compter sur des politiques du marché du travail à la fois robustes et flexibles, ainsi que sur des institutions du travail fortes, pour pouvoir effectuer des ajustements sur le marché du travail qui soient sensés sur le plan économique et acceptables pour l'opinion publique. Certains pays ayant mis en œuvre des éléments du Pacte mondial pour l'emploi ont profité d'une relance plus rapide et plus durable.

60. Une relance inégale sur le marché du travail renforce le constat que la croissance économique ne mène pas automatiquement à une croissance créatrice d'emplois, et qu'il est nécessaire de déployer des efforts ciblés pour garantir que les demandeurs puissent trouver des emplois et aient des revenus suffisants. L'expérience des crises passées montre que le marché du travail a tendance à récupérer longtemps après la reprise de la croissance économique. Généralement, les salaires sont compressés pendant une assez longue période et l'incidence sur le

travail informel s'accroît lorsque plusieurs petites entreprises font faillite. Ces tendances suggèrent que de nombreux travailleurs pâtiront de la situation pendant une période prolongée et que plusieurs emplois seront perdus de façon permanente. Ce qui n'affectera pas que le bien-être des travailleurs et de leurs familles, mais aura aussi des effets nuisibles sur les perspectives de croissance à long terme. D'autres interventions sont requises pour atténuer ces effets sur le marché du travail et dans la société. L'examen ministériel annuel 2012, sur le thème « Promouvoir la capacité de production, l'emploi et le travail décent pour éliminer la pauvreté à la faveur d'une croissance économique partagée, durable et équitable à tous les niveaux en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », donne l'occasion d'examiner ces défis et d'autres défis persistants exposés dans le présent rapport.
