

Croissance, emploi et cohésion sociale: les défis à relever

**Conférence commune OIT/FMI organisée en collaboration
avec le Cabinet du Premier ministre de la Norvège**

Résumé – Croissance, emploi et cohésion sociale: les défis à relever

«Nous nous sommes construits sur les cendres d'un monde en ruines, animés de la volonté de nos pères fondateurs de ne plus jamais retomber dans les erreurs du passé – erreurs qui ont abouti au nationalisme économique et à la guerre. Notre objectif primordial est de favoriser de meilleures relations entre les pays et de prévenir les causes économiques de l'instabilité et des conflits. Notre rôle commence par la stabilité économique, mais il est appelé à prendre fin avec la réalisation de l'objectif commun à toutes les institutions multilatérales: vivre dans un monde stable et en paix ¹.»

«La crise a permis de mettre une nouvelle fois en évidence ce que tout le monde sait: partout dans le monde, les hommes et les femmes aspirent à avoir un bon travail, à occuper un emploi de qualité et à exercer un travail décent. Le travail décent est en effet le garant de la dignité de la personne, de la stabilité de la famille et des ménages, de la cohésion sociale, de la confiance dans les pouvoirs publics et, d'une manière générale, de la crédibilité des institutions qui régissent nos sociétés. Le travail est bien davantage qu'un coût de production. Il est bel et bien le principal enjeu politique, ainsi que la première préoccupation de l'homme de la rue. A l'évidence, les politiques n'en tiennent pas compte ².»

¹ D. Strauss-Kahn (Directeur général du FMI): *Crisis and Beyond – the Next Phase of IMF Reform*, discours prononcé au Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, 29 juin 2010.

² J. Somavia (Directeur général du BIT): *Une reprise durable et fondée sur l'emploi: des stratégies, aux Etats-Unis et dans le monde, pour les pouvoirs publics, les entreprises, le monde du travail et les familles*, discours prononcé à la Brookings Institution, Washington, DC, 26 fév. 2010.

1. Introduction

La création d'emplois de qualité, en nombre suffisant pour soutenir la croissance et le développement, est un défi majeur pour le monde. A la suite des licenciements en masse et du ralentissement des embauches provoqués par la crise financière de 2007-2009, le chômage, le sous-emploi et le travail informel ont gagné du terrain. Depuis maintenant près de deux ans, le chômage atteint des taux record dans de nombreux pays avancés, sans qu'aucun signe ne laisse présager une prochaine décrue.

Le choc économique a durement touché l'emploi dans les secteurs d'exportation des pays émergents et des pays en développement mais la situation s'améliore actuellement, en partie parce que les exportateurs ont diversifié leurs marchés de façon à être moins tributaires des pays avancés. Cependant, la crise a également frappé le vaste secteur de l'économie informelle du monde en développement. L'emploi informel a progressé et, faute de gagner suffisamment leur vie, de plus en plus de travailleuses et de travailleurs ne parviennent pas à se hisser, eux et leurs familles, au-dessus du seuil de pauvreté.

Les séquelles de cette dépression du marché du travail pourraient se faire sentir pendant très longtemps, toute une vie même si l'on prend le cas des jeunes travailleurs qui ne parviennent pas à décrocher leur premier emploi. Dans tous les pays, des dirigeants issus de la sphère politique, de la société civile, des entreprises et du monde du travail exigent des solutions face au risque d'une reprise molle et sans création d'emplois. Et ils veulent savoir si la relance peut se muer en une croissance forte, durable et équilibrée.

Tel est le défi qui a amené le FMI et l'OIT à unir leurs efforts pour susciter une réflexion dynamique sur la façon dont la coopération internationale et l'innovation politique peuvent servir les pays qui se trouvent dans l'impérieuse nécessité de renforcer leur capacité de créer des emplois de qualité en nombre suffisant – autrement dit du travail décent – afin de répondre aux besoins de leur population.

L'objet du document de travail est de servir de point de départ aux débats de notre conférence commune sur les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale, le 13 septembre 2010 à Oslo. Nous formulons l'espoir que cette conférence, tenue à l'invitation de M. Jens Stoltenberg, Premier ministre de la Norvège, permettra à son tour de focaliser la réflexion et l'action sur les moyens de s'assurer que les priorités des politiques soient celles de la population: des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité.

Notre objectif à la Conférence d'Oslo est de faire en sorte que les politiques de l'emploi et les politiques sociales soient mieux intégrées aux stratégies macroéconomiques internationales et nationales. A cette fin, il est nécessaire de mieux appréhender les forces qui sous-tendent l'économie mondiale ainsi que les facteurs qui les alimentent aux niveaux national et international. Il faut également mieux comprendre comment un ensemble élargi de moyens d'action peut contribuer à améliorer les conditions de vie des populations et des communautés et à faire progresser le développement durable à l'échelle mondiale.

L'OIT et le FMI ont une composition et une mission différentes, même si ces organisations représentent plus ou moins les mêmes Etats Membres. Il n'est donc pas surprenant que nos approches et nos analyses soient elles aussi différentes. La publication conjointe réunit deux contributions: la première, élaborée par le FMI, porte sur le coût humain des récessions et les moyens de l'évaluer et de le réduire; la seconde, élaborée par le BIT, traite de la création d'un cadre axé sur l'emploi pour une croissance forte, durable et équilibrée. Tout au long de leur travail, les auteurs se sont consultés à maintes reprises de façon très constructive. Cet exercice a permis de mettre en lumière de nombreuses questions importantes et urgentes qui sont autant de thèmes de discussion pour la Conférence d'Oslo et plus généralement pour les chercheurs, les analystes et les décideurs. Ces grandes questions sont les suivantes:

1. Quelle a été l'incidence de la grande récession de 2007-2009 sur les marchés du travail? Quelles sont les perspectives de l'emploi pour 2011? Dans quelle mesure ces perspectives diffèrent-elles entre les pays avancés et les autres?
2. Quelles politiques ont été les plus efficaces pour réduire le coût humain de la récession sur les marchés du travail – mesures de relance budgétaire ou monétaire, programmes de travail à horaires réduits, indemnisation du chômage, subventions à la création d'emplois, ou autres?
3. Les politiques monétaires et budgétaires peuvent-elles continuer à soutenir la demande globale et par conséquent l'emploi à brève échéance (2010-2012)? Faut-il coordonner ces politiques entre les différents pays pour en renforcer l'efficacité?
4. Les politiques visant à atténuer les effets de la crise sur le marché du travail (programmes de travail à horaires réduits, assurance-chômage, par exemple) peuvent-elles continuer d'être appliquées à court terme, ou doit-on progressivement les modifier ou les abandonner?
5. Quelles politiques, par exemple les subventions à la création d'emplois, peuvent accélérer la reprise de l'emploi à court terme?
6. Quelle combinaison entre les différents moyens d'action faut-il pour passer de la reprise à une croissance mondiale forte, durable et équilibrée? Quels mécanismes d'intervention pourraient contribuer à une évolution harmonieuse des salaires et de la productivité en vue de soutenir une croissance durable?

7. Quels programmes de formation et quelles politiques d'aide aux petites entreprises sont les plus efficaces pour augmenter la productivité globale et améliorer la bonne tenue de l'économie dans son ensemble?
8. Quelles politiques faut-il mener pour promouvoir la protection sociale et des marchés du travail sans exclus dans l'optique d'un développement plus harmonieux à l'échelle mondiale?
9. Comment renforcer le rôle de la négociation collective, des consultations tripartites et du dialogue social?
10. Aux fins d'une mondialisation plus équitable, comment améliorer la cohérence des politiques, notamment la cohérence entre les politiques macroéconomiques et les politiques de marché qui touchent à l'emploi et aux questions sociales?

Certaines de ces questions ont également été examinées dans le cadre des délibérations du Groupe des Vingt (G20), auxquelles le FMI et l'OIT ont contribué.

Les origines du FMI et de l'OIT, un bref rappel

Un des objectifs du Fonds monétaire international, fixé à la Conférence de Bretton Woods en juillet 1944, est de: «faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les Etats membres, objectifs premiers de la politique économique» (article I ii)).

La Déclaration de Philadelphie, qui a marqué un nouveau départ pour l'Organisation internationale du Travail lors de sa Conférence de mai 1944 et qui fait partie de sa Constitution, consacre le principe suivant: «tous les êtres humains, quelle que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales» et établit qu'«il incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier» (article II). La Déclaration reconnaît également «l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser ... la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie» (article III).

Une seule et même conviction a présidé à ces deux conférences, tenues l'une après l'autre en 1944: le chômage exponentiel des années vingt et trente, que beaucoup considéraient à la fois comme une cause et une conséquence de l'échec de la coopération internationale qui avait conduit à la guerre, ne devait plus jamais se reproduire.

Aujourd'hui, 66 ans plus tard, le monde est aux prises avec les séquelles de la plus grave crise financière et économique qu'il ait traversée depuis les années trente, une crise dont on craint qu'elle ne laisse derrière elle un chômage généralisé et endémique, une situation de sous-emploi ainsi qu'une précarité et une informalité accrues.

Comme l'avaient pressenti les pères fondateurs du modèle de gouvernance mondiale de l'après-guerre, il est indispensable d'assurer la cohérence des politiques relevant du mandat des différents ministères et des différentes organisations internationales pour parvenir au plein emploi et à l'éradication de la pauvreté grâce à un développement adapté. Or l'histoire a montré que depuis lors la tendance a été à l'élaboration de politiques toujours plus spécialisées, voire antagoniques. Il y a tout lieu de croire que la recherche d'une autre voie vers l'édification d'une mondialisation plus équitable va consister en grande partie à faire tomber ces œillères.

2. Le coût humain des récessions: l'évaluer et le réduire

Le chômage pendant la grande récession de 2007-2009

Des marchés du travail sinistrés. Selon les estimations, plus de 210 millions de personnes sont actuellement au chômage dans le monde, soit une augmentation de plus de 30 millions depuis 2007. Cette augmentation du nombre des chômeurs s'est produite pour les trois quarts dans les pays dits «avancés» et pour le reste dans les pays émergents. Parmi les pays avancés, c'est aux Etats-Unis – épice de la grande récession – que la situation est particulièrement problématique et où la hausse du chômage a été la plus forte (7,5 millions de chômeurs en plus depuis 2007).

Taux de chômage dans les pays avancés. Depuis 2007, le taux de chômage a crû de 3 points de pourcentage dans les pays avancés et de ¼ de point de pourcentage dans les pays émergents. Dans les pays avancés, certaines des plus fortes hausses se sont produites en Espagne (avec une augmentation de près de 10 points de pourcentage), aux Etats-Unis, en Nouvelle-Zélande et à Taïwan, Chine. En Allemagne et en Norvège, en revanche, le chômage n'a quasiment pas augmenté. Ces écarts d'un pays à l'autre peuvent s'expliquer par trois types de facteurs: premièrement, le degré de contraction de la demande globale; deuxièmement, la coïncidence de cette contraction avec de fortes tensions dans d'autres secteurs, comme les secteurs de la finance et de l'immobilier; et troisièmement enfin, la mesure dans laquelle les pays ont recouru à des politiques actives du marché du travail pour préserver l'emploi (par exemple, des programmes de travail à horaires réduits) et aux institutions du marché du travail en place (par exemple, utilisation généralisée des contrats temporaires).

Chômage des jeunes. Habituellement, le taux de chômage est deux fois et demie plus élevé dans cette classe d'âge (15-24 ans) que dans les autres. Au cours de la grande récession, le chômage des jeunes a nettement progressé dans la plupart des pays de l'OCDE et avec davantage d'intensité que lors de crises antérieures. La plus forte hausse a été enregistrée en Espagne, où le nombre de jeunes chômeurs a doublé pour passer d'un peu moins de 20 pour cent à près de 40.

Chômage de longue durée. Depuis 2007, il a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE, à quelques exceptions près, comme l'Allemagne, la France, l'Italie et le Japon, où il se situait déjà à un niveau très élevé même avant la crise. Aux Etats-Unis, le nombre de personnes au chômage depuis au moins 27 semaines (rapporté au nombre total des chômeurs) s'est accru à chaque récession, mais sa progression au cours de la dernière a été alarmante: quasiment un chômeur sur deux est sans travail depuis au moins 27 semaines.

Le coût humain du chômage

A en juger par les récessions antérieures, la perte d'un emploi peut coûter cher sur le plan humain: baisse durable des revenus, réduction de l'espérance de vie et possibilités compromises pour les enfants en termes de réussite scolaire et de niveau de vie futur. En outre, le chômage a tendance à changer les mentalités au détriment de la cohésion sociale, ce qui pénalise l'ensemble de la société.

Baisse des revenus sur toute une vie. Un licenciement entraîne une perte de revenus non seulement immédiate, mais durable, qui sera d'autant plus importante si le licenciement a lieu pendant une crise économique. D'après des études réalisées pour les Etats-Unis, quinze à vingt ans après la perte d'un emploi au cours d'une récession, le manque à gagner est encore de 20 pour cent en moyenne. Si l'on considère le niveau de

revenu sur toute une vie, les périodes de chômage sont plus lourdes de conséquences lorsqu'elles se produisent au début de la vie professionnelle, notamment à la fin des études.

Coût pour la santé. A court terme, le risque de faire une crise cardiaque ou de souffrir d'une autre maladie liée au stress est plus élevé après un licenciement. A long terme, le taux de mortalité des travailleurs ayant subi un licenciement est plus élevé que celui de leurs collègues ayant gardé leur emploi. D'après les estimations d'une étude réalisée aux Etats-Unis, l'augmentation du taux de mortalité due au chômage peut subsister jusqu'à vingt ans après la perte d'un emploi et représente une espérance de vie écourtée d'un an à un an et demi en moyenne.

Coût pour les enfants. Les enfants dont les parents perdent leur emploi risquent de rencontrer davantage de difficultés scolaires. Il ressort d'une étude que la probabilité d'un redoublement s'accroît de près de 15 pour cent lorsque l'un des parents de l'enfant se retrouve au chômage. A long terme, la baisse des revenus du père se répercute aussi sur le niveau de vie futur de ses enfants: par exemple, au Canada, le revenu annuel des personnes dont le père avait été licencié pendant leur enfance serait inférieur de près de 10 pour cent au revenu de personnes ayant eu un parcours comparable mais dont le père avait conservé son emploi.

Mesures prises pendant la crise

Une politique en trois volets. Il faut reconnaître que, pour la plupart, les pays se sont efforcés de réduire le plus possible ces coûts en déployant d'importants moyens d'action:

- Mesures visant à soutenir la demande globale par des politiques monétaires et des politiques budgétaires.
- Mesures visant à soulager les marchés du travail par des programmes de travail à horaires réduits et l'indemnisation du chômage.
- Mesures visant à accélérer le redressement de l'emploi moyennant diverses subventions.

Soutenir la demande globale. Une politique monétaire a rapidement été mise en place pour stimuler la demande globale par diverses interventions comme l'abaissement des taux directeurs ou l'assouplissement de la politique monétaire. En outre, de nombreux gouvernements sont venus en aide au secteur financier et ont pris des mesures de relance budgétaire. Par ailleurs, ces interventions se sont caractérisées par leur cohérence et leur compatibilité entre les pays, résultat que l'on doit en partie aux délibérations du G20 pendant la crise.

Soulager les marchés du travail. Les gouvernements ont mis en place des dispositifs pour permettre aux entreprises de maintenir leurs effectifs, au prix toutefois d'une réduction du temps de travail et des salaires. Grâce à ces programmes de travail à horaires réduits, il est possible de répartir plus équitablement le poids de la récession sur l'ensemble des travailleurs et des employeurs, de diminuer le coût des recrutements futurs et de préserver le capital humain jusqu'à ce que la situation se normalise sur le marché du travail. Pendant la grande récession, ces programmes ont été très largement appliqués en Allemagne, en Italie et au Japon.

S'il est encore trop tôt pour faire le bilan, on considère d'ores et déjà que ces programmes ont grandement contribué à limiter la hausse du chômage dans de nombreux pays. Dans certains pays, notamment en Nouvelle-Zélande, employeurs et travailleurs se sont entendus sur des modalités de travail à horaires réduits quasiment sans l'intervention des pouvoirs publics. Une autre mesure prise par les gouvernements pour soulager les

marchés du travail a consisté à permettre à l'assurance-chômage de faire fonction de stabilisateur automatique. De nombreux pays avaient déjà prolongé la période d'indemnisation du chômage, d'autres l'ont fait dès lors que la récession s'est installée durablement – aux Etats-Unis par exemple la période d'indemnisation du chômage est passée de 26 à 99 semaines.

Par contre, la mise en place d'un système à deux vitesses censé assouplir le marché du travail s'est révélée être une politique contreproductive pendant la crise: en effet, elle a favorisé le recours aux contrats temporaires, qui par conséquent sont devenus la première cible des mesures d'ajustement sur le marché du travail pendant la grande récession. Cela est particulièrement vrai en Espagne, où le travail intérimaire est le plus répandu et a subi la contraction la plus brutale.

Accélérer le redressement de l'emploi. En 2009, pour faire face à la crise, de nombreux pays avancés ont largement utilisé des mécanismes visant à stimuler la demande de main-d'œuvre. En particulier, des aides (subventions directes à l'emploi, subventions salariales ou abattements de charges sociales) ont été accordées de façon ciblée pour les catégories de travailleurs les plus touchés par le chômage: les chômeurs de longue durée et les jeunes (par exemple en Autriche, en Finlande, au Portugal, en Suède et en Suisse). D'autres pays, comme la République de Corée et le Mexique, ont également favorisé la création d'emplois dans des régions particulièrement sinistrées ou dans des secteurs spécifiques (le tertiaire au Japon).

Mesures prises pendant la période de relance

Une stratégie évolutive en trois volets. Jusqu'à la fin de 2010 et pendant toute l'année 2011, il faudrait poursuivre la stratégie en trois volets qui a été adoptée pendant la crise, en accordant toutefois plus ou moins d'importance à ses différents volets à mesure que – et si – la reprise se confirme. L'importance relative de ces trois composantes devrait aussi varier selon les pays, en fonction de leur propre situation.

Continuer de soutenir la demande globale. La relance de la demande globale est le meilleur antidote contre le chômage.

Politique budgétaire. D'un point de vue stratégique général, les pays les plus avancés ne devraient pas durcir leur politique budgétaire avant 2011, au risque sinon de compromettre la reprise. Les plans de redressement des finances publiques de ces pays pour 2011 prévoient une amélioration moyenne du solde structurel de 1 ¼ point de PIB. Un rééquilibrage plus drastique mettrait à mal la demande intérieure, qui reste fragile. Il va sans dire toutefois que la situation budgétaire varie selon les pays, qui devront donc adapter cette stratégie générale en fonction de la marge de manœuvre budgétaire dont ils disposent.

Politique monétaire. Elle reste un moyen d'action important pour soutenir la demande globale. Les tensions inflationnistes sont modérées – l'inflation globale devrait se maintenir aux environs de 1 ¼ et 1 ½ pour cent en 2010 et 2011. En fait, le risque de déflation reste présent dans un certain nombre de pays avancés, en raison de perspectives de croissance relativement médiocres et de la persistance d'un net ralentissement économique. Les conditions monétaires peuvent donc continuer d'être accommodantes dans un futur proche dans la plupart des pays avancés. En outre, si les menaces qui planent sur la croissance venaient à se concrétiser, la politique monétaire devrait être en première ligne pour défendre l'économie de nombreux pays avancés. Dans cette hypothèse, avec des taux directeurs déjà proches de zéro dans bien des pays, les banques centrales vont peut-être de nouveau devoir jouer sur leur bilan pour assouplir encore les conditions monétaires.

Atténuer les effets. Les subventions en faveur des programmes de travail à horaires réduits pèsent sur les finances publiques. En outre, ces aides peuvent se solder par une perte sèche, dans la mesure où les entreprises risquent d'être tentées d'en profiter même lorsque la situation s'améliore. Par ailleurs, si la crise entraîne un revers de fortune irrémédiable pour certaines entreprises et certains secteurs, ces subventions peuvent également faire obstacle à une réaffectation inévitable des ressources à d'autres branches d'activité. Au cours d'une grave récession et au tout début de la relance, ces inconvénients n'ont généralement qu'une importance secondaire, mais ils deviennent souvent plus contraignants en période de reprise, ce qui laisse penser que le retrait progressif de ces subventions devrait commencer en 2011. L'indemnisation prolongée du chômage devrait être subordonnée à l'obligation pour les chômeurs de suivre une formation professionnelle ou d'effectuer du travail social, de telle sorte qu'ils gardent un lien avec le monde du travail.

Redressement de l'emploi. Il est difficile de concevoir des subventions à l'embauche qui soient toujours efficaces, le risque étant de subventionner de nouveaux emplois qui auraient de toute façon été créés (perte sèche) ou des emplois qui n'auraient pas dû l'être ou qui ne devraient pas être maintenus dans l'avenir. Toutefois, au sortir d'une grave récession, les éventuelles insuffisances des subventions à l'embauche seront toujours préférables, semble-t-il, aux coûts du chômage de longue durée. Le ciblage rigoureux de ces stratégies dans la plupart des pays devrait permettre de réduire le risque d'une mauvaise affectation de ces subventions en favorisant l'embauche des personnes qui ont été les plus touchées par la crise et qui ont le moins de chances de retrouver un emploi sans ces aides.

3. Créer un cadre axé sur l'emploi pour une croissance forte, durable et équilibrée

La grave détérioration de l'emploi depuis la fin de 2008 avive les inquiétudes exprimées au niveau international quant à la structure déséquilibrée de la mondialisation et à l'incapacité de l'économie mondiale de générer suffisamment de possibilités de travail décent dans tous les pays, développés ou en développement.

Au cours des trente dernières années, les inégalités se sont creusées dans de nombreux pays, sous l'effet de facteurs aussi divers que le recul de la part des salaires dans le revenu national, des écarts de rémunération croissants ou encore le progrès technologique. Ces facteurs ont ensuite été assimilés par le processus de la mondialisation et la structure de la demande, ce qui a favorisé l'apparition de déséquilibres aux niveaux national et international et a soulevé de nombreuses questions d'éthique. Il est donc indispensable d'assurer une reprise riche en emplois ainsi qu'une hausse généralisée des revenus, non seulement pour garantir l'équité et la cohésion sociale, mais aussi pour jeter les bases d'une croissance durable. Celle-ci découlera de l'augmentation de la production potentielle en phase avec une demande effective suffisante.

Les grandes lignes d'évolution du marché mondial de l'emploi

En 2009, l'emploi mondial occupait 3,21 milliards de personnes, contre 2,74 milliards une décennie auparavant, plus de la moitié de ces travailleurs (56,3 pour cent) vivant en Asie. Le chômage mondial, qui s'est maintenu à plus de 6 pour cent pendant plusieurs années avant de fléchir entre 2004 et 2007, est reparti brutalement à la hausse en 2009. Aujourd'hui, en 2010, il y a environ 210 millions de chômeurs dans le monde, soit une augmentation de plus de 30 millions depuis 2007.

Avec une main-d'œuvre mondiale qui augmente annuellement de 1,6 pour cent, ce qui représente 45 millions de nouveaux demandeurs d'emploi chaque année, les problèmes exacerbés par la crise ne sont vraisemblablement pas prêts de s'aplanir. Dans les dix prochaines années, il faudra créer plus de 440 millions d'emplois pour répondre à la demande des nouveaux venus sur le marché du travail, et bien plus pour résorber le chômage dû à la crise. En outre, les pays en développement auront besoin d'une croissance rapide pour absorber l'expansion de leur main-d'œuvre et faire face à l'afflux des migrants qui quittent les zones rurales à la recherche d'un travail.

A l'heure actuelle, les jeunes représentent un cinquième de la main-d'œuvre mondiale, soit 619 millions de personnes. En dépit de plusieurs années de croissance économique rapide, le chômage des jeunes est resté invariablement élevé, atteignant 13 pour cent en 2009, soit 81 millions de jeunes chômeurs.

De nombreux pays avancés sont confrontés au problème du vieillissement démographique et à l'augmentation du ratio de dépendance. Il est donc impératif de faire reculer le chômage et d'augmenter le taux d'emploi de l'ensemble de la population en âge de travailler.

Il est tout aussi essentiel d'améliorer la qualité de l'emploi – autrement dit, des emplois plus productifs et mieux rémunérés – pour lutter contre la pauvreté et favoriser le développement. Les pressions exercées par la mondialisation – intensification du travail, glissement vers des contrats plus flexibles, effritement des acquis sociaux et amoindrissement du pouvoir de négociation et de l'influence des travailleurs – ont rendu ces derniers encore plus vulnérables.

En 2008, malgré les impressionnants progrès enregistrés dans les années antérieures, environ 1,2 milliard d'hommes et de femmes, soit 40 pour cent de la main-d'œuvre mondiale, ne gagnaient pas suffisamment leur vie pour se hisser eux et leurs familles au-dessus du seuil de pauvreté (2 dollars par jour). Selon les estimations, l'emploi informel et le nombre de travailleurs pauvres, qui avaient pourtant diminué, repartiraient à la hausse depuis la crise. Au cours des vingt dernières années, la pauvreté (déterminée sur la base d'un seuil correspondant à 50 pour cent du revenu médian) a également progressé dans les deux tiers des pays industrialisés.

Parallèlement à l'évolution de la structure de l'emploi, la répartition des salaires et des revenus est devenue de plus en plus inégale dans de nombreux pays. Ces disparités de richesses se sont creusées dans une majorité de pays, principalement sous l'effet de la hausse des revenus perçus par ceux qui se situent tout au sommet de l'échelle. Avec des salaires réels qui augmentent de seulement 0,75 pour cent en moyenne pour 1 pour cent de croissance du PIB, la part salariale a accusé un très net repli dans de nombreux pays développés et pays en développement ces dernières années.

La gestion macroéconomique, la reprise, l'inégalité et la croissance

Dans l'immédiat, avec une reprise mondiale encore fragile dans le secteur privé, les politiques budgétaires et les politiques monétaires devront continuer d'accompagner la demande effective dans de nombreux pays. Dans cette conjoncture incertaine, les ménages et les entreprises dans de nombreux pays restreignent davantage leurs dépenses afin d'assainir leur passif qui s'est considérablement alourdi au cours de la période qui a immédiatement précédé la crise. Le désendettement du secteur privé sera un processus de longue haleine. Cette situation a eu pour corollaire l'aggravation de la dette des Etats. Si l'augmentation des dépenses publiques a eu pour effet de creuser le déficit public et d'accroître le stock de la dette, c'est principalement la contraction brutale des recettes fiscales due à la récession qui explique l'ampleur des besoins de financement des Etats.

De nombreux pays, en particulier les pays avancés, sont confrontés à la nécessité de stabiliser ou de réduire leur niveau d'endettement. Toutefois, si elle était prématurée, la compression des dépenses publiques pourrait nuire à la croissance et finir par alourdir encore les déficits et la dette. Un recadrage brutal de la politique budgétaire dans un grand nombre de pays à la fois pourrait déstabiliser la reprise et fragiliser la croissance future. Le retour progressif et crédible à la stabilité budgétaire sur plusieurs années est une stratégie qui a vraisemblablement plus de chances de porter ses fruits, tant du point de vue de la reprise et de la croissance que de celui du désendettement. Pour être politiquement et socialement viable, le rééquilibrage budgétaire doit s'inscrire dans un contexte stable de redémarrage de la croissance mondiale. Le dialogue social est indispensable pour éviter une multiplication des conflits sociaux. Des stratégies de désengagement et des politiques de réduction des déficits à court terme bien synchronisées et coordonnées sont certes nécessaires, mais leur mise en œuvre doit répondre à deux impératifs: être en phase avec un redressement progressif de l'économie réelle et de l'emploi, et permettre une répartition équitable des retombées tant positives que négatives des ajustements, en particulier dans le but de protéger les plus vulnérables.

A plus long terme, il ne pourra y avoir de croissance durable sans un ensemble de réformes structurelles, ni sans une croissance de la productivité totale des facteurs, qui devra se doubler d'une progression qualitative et quantitative de l'emploi. Toutefois, les inégalités toujours plus marquées et le repli de la part salariale que l'on observe dans de nombreux pays développés et pays en développement sont le signe que les fruits de la productivité n'ont pas sensiblement profité aux travailleurs. Parallèlement, la perte d'intensité d'emploi de la croissance est un problème de plus en plus préoccupant. Il s'agit en effet d'une tendance inquiétante pour de nombreux pays, d'autant que la main-d'œuvre va continuer à fortement progresser dans les années à venir et qu'il faut en outre résorber le chômage actuel.

La main-d'œuvre mondiale représente une composante essentielle de la croissance, du point de vue de l'offre. Dans un même temps, les revenus qu'elle génère tirent la consommation, qui constitue quant à elle le principal moteur de la croissance du point de vue de la demande. Une croissance forte, durable et équilibrée repose donc nécessairement sur un rapport harmonieux entre la croissance de l'emploi et de la productivité, et entre les parts des revenus respectivement allouées au capital et au travail.

En cette période de sortie de crise, on commence à considérer que l'aggravation des inégalités a joué un rôle important dans la survenue des crises mondiales d'hier et d'aujourd'hui. La montée des inégalités au cours des dernières décennies et son rapport avec les résultats de la croissance des pays ont été amplement mis en évidence et analysés. Les déséquilibres internes dus à l'inégalité et à la concentration extrême des revenus ont eu des conséquences différentes selon la situation institutionnelle et politique des pays. Dans certains cas, en particulier aux Etats-Unis, l'aggravation des inégalités a, semble-t-il, alourdi l'endettement des ménages et a donc joué un rôle important dans la crise des crédits hypothécaires à risque. La consommation a été stimulée par des taux d'intérêt régulièrement très faibles et par des produits financiers favorisant un fort endettement. Dans d'autres pays, en particulier en Chine, les revenus des ménages encore peu élevés et les bénéfices considérables des sociétés se sont traduits par d'importantes économies au niveau national et une forte orientation à l'exportation pour compenser une demande intérieure relativement faible.

Il ressort de l'ensemble des débats sur les causes des inégalités croissantes que les pressions dues à l'intensification de la concurrence mondiale et au progrès technologique accentuent les écarts entre les deux extrémités de la courbe de répartition des richesses, au détriment des revenus moyens. Cela donne également à penser que la capacité de l'emploi et des institutions de protection sociale de combattre ces tendances s'est affaiblie pendant la période où la mondialisation s'est accélérée.

Pour pouvoir se rapprocher du plein-emploi, un pays doit avant tout enregistrer une demande effective qui progresse quasiment au même rythme que sa capacité productive, elle-même déterminée par la croissance de la main-d'œuvre et de la productivité du travail. Si, au niveau national, les exportations nettes s'ajoutent à la demande effective, au niveau mondial en revanche les importations et les exportations doivent donner une somme nulle. Sous l'angle de la problématique de l'emploi, il faut donc analyser les fameux «déséquilibres mondiaux» en tenant compte des liens qui existent entre l'offre et la demande effectives aux niveaux tant national que mondial.

Une croissance durable appelle un changement structurel consistant à passer des secteurs où la productivité du travail est faible à des secteurs très productifs, comme les industries et les services dynamiques, qui ont des interactions importantes avec l'ensemble de l'économie. L'analyse des stratégies de croissance efficaces montre que l'augmentation rapide de la productivité du travail est compatible avec une progression rapide de l'emploi, à condition qu'il y ait une croissance soutenue de la production. Une croissance conjuguée de la productivité et de l'emploi peut également faciliter une hausse importante des salaires réels. L'efficacité des dispositifs destinés à garantir que les salaires et les revenus des ménages progressent au même rythme que la productivité est un facteur déterminant dans un scénario de croissance durable.

Par conséquent, le recul de la part salariale, la montée des inégalités et la faible progression de l'emploi formel sont autant de facteurs qui accentuent les déséquilibres aux niveaux national et international. Ces asymétries risquent de provoquer une période de croissance mondiale molle et de chômage durablement élevé, ce qui nuirait par là-même à l'efficacité des mesures classiques d'intervention budgétaire et monétaire. Le moment est peut-être venu d'envisager des politiques axées sur les marchés du travail et sur la répartition des richesses pour renforcer les effets des politiques budgétaires et monétaires.

Afin de revenir à l'équilibre, tous les pays, qu'ils soient déficitaires ou excédentaires, devront réorienter leurs politiques pour soutenir la progression de l'emploi productif, tout en s'efforçant d'accroître les salaires et les revenus des ménages dans l'intérêt du plus grand nombre. Cela signifie qu'ils devront mettre au point des mécanismes pour garantir que les fruits de cette productivité peu à peu retrouvée seront largement redistribués sous forme d'augmentations de salaire et d'améliorations des systèmes de protection sociale. Une meilleure intégration régionale ainsi que des mesures favorisant des flux de capitaux à plus long terme vers les pays en développement peuvent également contribuer à atténuer les déséquilibres mondiaux. Il faut que les pays s'engagent fermement et sur une base réciproque à coordonner leurs politiques pour gérer et conforter la reprise, étant donné que les effets de contagion et les externalités sont fréquents dans une économie mondiale qui crée de plus en plus d'interdépendances. Ce besoin de coopération a été reconnu aux sommets du G20 et il est absolument essentiel que le processus d'évaluation mutuelle et de consultation multilatérale lancé en 2009 devienne une caractéristique constante de la coopération internationale.

Les politiques de l'emploi et les politiques sociales dans le Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée

Pour parvenir à une croissance, à des emplois et à des communautés durables, il faudra nécessairement appliquer des politiques macroéconomiques, des politiques de l'emploi et des politiques sociales rationnelles et compatibles entre elles. La promotion de stratégies de croissance riche en emplois suppose de renforcer les institutions du marché du travail pour traiter trois priorités indissociables:

-
- Améliorer les mécanismes de fixation des salaires en vue d'assurer l'élévation du niveau de vie et du pouvoir d'achat des ménages, ce qui aux termes de la Constitution de l'OIT revient à assurer «la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection» (article III *d*) de la Déclaration de Philadelphie).
 - Promouvoir la croissance de la productivité en favorisant la mobilité des travailleurs ainsi que l'essor des microentreprises et des petites entreprises.
 - Réduire les inégalités de revenus grâce à des marchés du travail plus ouverts et des systèmes de protection sociale plus robustes.

Pour pouvoir fonctionner efficacement et s'adapter aux circonstances, les institutions du marché du travail sont largement tributaires du soutien qu'elles obtiennent auprès de tous les acteurs du monde du travail. L'équité est ici une question très importante, en particulier en cette période où nombreux sont ceux qui ont le sentiment de n'y être pour rien dans la dégradation de leurs conditions de vie.

Des institutions du marché du travail solides contribuent à mettre en évidence et à traiter les concessions et les avantages qui sont envisageables au niveau des politiques de l'emploi et des politiques sociales et à faire en sorte que les erreurs éventuelles soient rapidement rectifiées. La participation active des organisations de travailleurs et d'employeurs représentatives, dans le cadre du dialogue social et dans le respect des principes et droits fondamentaux au travail, permet de s'assurer que la connaissance pratique des effets des politiques est appréciée à sa juste valeur et que les principaux acteurs du marché du travail s'engagent à tout faire pour que les mesures adoptées soient efficaces sur le terrain. De plus en plus, les décisions concernant l'organisation des institutions du marché du travail sont prises au niveau national à la lumière des données d'expérience acquises par d'autres pays et peuvent également s'inspirer des orientations fournies par les normes internationales du travail.

Un des grands enjeux est d'instaurer un cadre institutionnel et réglementaire du marché du travail permettant d'obtenir des résultats en termes d'emploi et de salaires dans les secteurs public et privé, qui soient propices à une croissance durable et qui établissent des relations de travail rémunérées équitables et efficaces. Les mécanismes de fixation du salaire minimum jouent un rôle important dans ce processus, notamment en modifiant les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés, tout comme le dialogue social et la négociation collective à divers niveaux de l'économie.

Le défi à relever sur le plan de l'action est de créer des institutions qui indiquent efficacement aux employeurs et aux travailleurs la marge de manœuvre dont ils disposent pour effectuer des augmentations de salaires durables, susceptibles d'être entérinées dans l'ensemble de l'économie, et qui les informent sur l'évolution probable de cette marge de manœuvre.

Les possibilités d'emploi tendant, sous l'effet de changements structurels, à se déplacer vers des secteurs plus productifs comme les services et les industries dynamiques, il faut que les travailleurs aient les qualifications et la mobilité requises pour occuper ces nouveaux emplois. Pour les y aider, des stratégies consistent notamment à renforcer la formation ainsi que le développement des compétences et à fournir un appui aux petites entreprises. Les petites entreprises naissantes sont des rouages essentiels de ces changements structurels, car elles servent de banc d'essai à un grand nombre de nouveaux concepts économiques.

Des institutions du marché du travail qui fonctionnent bien procurent maints avantages: affectation du travail plus efficace, évolution harmonieuse de l'emploi et de la productivité, et égalité de traitement des travailleurs en poste et des autres, notamment ceux qui appartiennent à des groupes vulnérables, comme les chômeurs. Les mesures d'activation ou encore le système des obligations réciproques, stratégies alliant des services de réinsertion professionnelle efficaces à de fortes incitations à la recherche d'un emploi, sont de plus en plus couramment utilisés. Par ailleurs, les subventions à l'embauche accordées aux employeurs ainsi que le complément de revenu versé aux travailleurs touchant de bas salaires se révèlent être efficaces pour maintenir le niveau des effectifs et pour encourager le recrutement de personnes appartenant à des groupes vulnérables (jeunes, travailleurs âgés, chômeurs de longue durée ou présentant une faible employabilité).

Les programmes d'emploi dans le secteur public, ou de travaux publics, destinés aux habitants de zones défavorisées et aux groupes vulnérables peuvent être efficaces et se justifier d'un point de vue tant social qu'économique. Ils combinent souvent une garantie de revenu avec des investissements d'infrastructure. Dans certains pays, ils ont été étendus au travail social et aux services de protection de l'environnement et incluent également des programmes multisectoriels gérés par les collectivités locales. Ils contribuent aussi à créer des possibilités d'emploi pour les femmes.

Les prestations des systèmes de protection sociale (notamment, les allocations chômage, les soins de santé, les services de garde d'enfants et la garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés) sont déterminantes pour amortir les effets des chocs économiques sur la population et renforcer la cohésion sociale. Elles constituent également des mesures anticycliques importantes susceptibles de contribuer à maintenir le niveau de la consommation, à faire baisser celui de l'épargne de précaution et à stimuler la demande globale. A long terme, il est prouvé que la protection sociale accroît le capital humain et la productivité du travail, contribuant ainsi à la viabilité de la croissance économique. L'indemnisation du chômage offre non seulement une garantie de revenu aux chômeurs, mais leur permet aussi de rechercher un emploi mieux adapté à leurs compétences, ce qui améliore le processus de mise en adéquation de l'offre et de la demande d'emploi.

Aujourd'hui, 80 pour cent de la population mondiale n'a accès à aucun type de protection sociale. Il est donc urgent que les pays, dans la mesure de leurs moyens, instaurent et améliorent un socle minimal de protection sociale en faveur des personnes vivant dans la pauvreté ou la précarité. La coopération internationale peut très utilement aider les pays les moins avancés à mettre en œuvre cette politique.

Des institutions du marché du travail robustes et de qualité peuvent grandement contribuer aux efforts déployés au niveau international pour parvenir à une croissance et à un développement durables. Bien que leurs institutions du marché du travail aient toutes une histoire et une nature qui leur sont propres, les pays se heurtent à de nombreuses difficultés communes lorsqu'ils définissent des politiques destinées à créer des possibilités d'emploi décent pour tous. Un consensus se dégage en faveur de la coordination des efforts visant à donner la priorité à la croissance de l'emploi, car une progression stable et soutenue des emplois et des revenus des ménages dans de nombreux pays à la fois viendra conforter la demande globale, créant ainsi toujours plus d'emplois.