

RÉSUMÉ

SOUS EMBARGO JUSQU'AU DIMANCHE 29 AVRIL 2012 À 23:01 GMT

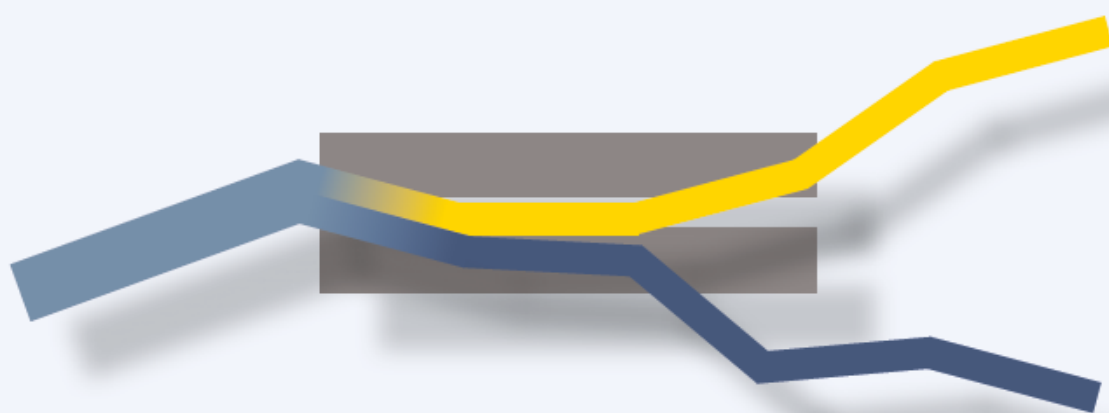
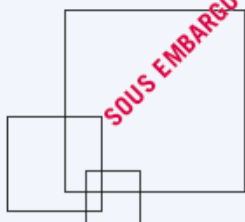


Organisation
internationale
du Travail



INSTITUT
INTERNATIONAL
D'ÉTUDES
SOCIALES

Rapport sur le travail dans le monde 2012



**De meilleurs emplois pour
une économie meilleure**

Rapport sur le travail dans le monde 2012

De meilleurs emplois pour une économie meilleure

Résumé

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL
INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES SOCIALES

Comment sortir du piège de l'austérité?

La situation de l'emploi se détériore en Europe et a cessé de s'améliorer dans de nombreux autres pays...

Au cours de l'année écoulée, les marchés du travail ont subi les effets du ralentissement de la croissance mondiale. Cela pose d'autant plus problème que le marché du travail n'avait pas encore entièrement récupéré après la crise mondiale survenue en 2008: environ 50 millions d'emplois font toujours défaut par rapport à la situation qui prévalait avant la crise (chapitre 1). Il est peu probable que l'économie mondiale croisse à un rythme suffisant ces deux prochaines années pour, simultanément, combler le déficit d'emplois actuel et fournir du travail à plus de 80 millions de personnes qui devraient arriver sur le marché du travail au cours de la même période.

Les tendances sont particulièrement préoccupantes en Europe, où le taux de chômage a augmenté dans près de deux-tiers des pays depuis 2010; mais la reprise du marché du travail est aussi au point mort dans d'autres économies avancées, comme le Japon ou les Etats-Unis. Ailleurs, les offres d'emplois ne sont pas à la hauteur des besoins d'une population en âge de travailler de plus en plus nombreuse et qualifiée, comme en Chine. Les déficits d'emplois demeurent critiques dans l'essentiel du monde arabe et de l'Afrique.

... la crise mondiale de l'emploi est dès lors entrée dans une nouvelle phase, plus structurelle.

Il ne s'agit pas d'un simple ralentissement de l'emploi. Après quatre années de crise mondiale, les déséquilibres du marché du travail sont devenus plus structurels, et de ce fait plus difficiles à surmonter. Certaines catégories de personnes, comme les chômeurs de longue durée, sont menacées d'exclusion du marché du travail. Ce qui signifie qu'elles ne parviendront pas à obtenir un nouvel emploi, même s'il y avait une forte reprise.

En outre, pour une proportion grandissante de travailleurs qui occupent un emploi, le travail est devenu plus instable ou précaire. Le travail à temps partiel contraint s'est développé dans deux-tiers des économies avancées et le travail temporaire dans plus de

la moitié de ces économies. La part de l'emploi informel reste importante, se situant à plus de 40 pour cent dans deux-tiers des pays émergents ou en développement pour lesquels nous disposons de données. Les femmes et les jeunes sont affectés de manière disproportionnée par le chômage et la précarité de l'emploi. En particulier, le taux de chômage des jeunes a augmenté dans quelque 80 pour cent des économies avancées et dans deux-tiers des pays en développement.

La précarité du travail est avant tout une tragédie humaine pour les travailleurs et leurs familles, mais elle entraîne aussi un gaspillage des capacités de production, à mesure que les compétences se perdent du fait d'un changement trop fréquent d'emploi et de longues périodes de chômage ou d'inactivité. Cette instabilité accrue de l'emploi signifie donc des gains de productivité plus faibles à l'avenir et de piètres perspectives de carrière et de prospérité.

Le déficit d'emplois va de pair avec un déficit prolongé des investissements – un autre signe que la crise est entrée dans une nouvelle phase. Dans les comptes des grandes firmes, le volume des liquidités non-investies a atteint des niveaux inédits (chapitre 4) alors que, dans les économies avancées, les petites entreprises continuent de rencontrer beaucoup de difficultés pour accéder au crédit qui leur permettrait d'investir et de créer des emplois. Le Rapport constate, et c'est important, que les investissements sont de plus en plus volatiles, ce qui exacerbe la précarité de l'emploi dans les économies avancées, tout comme dans les pays émergents ou en développement.

Enfin, la société est de plus en plus angoissée par le manque d'emplois décents. Dans 57 pays sur 106, le risque de troubles sociaux, estimé pour les besoins de ce Rapport, a augmenté en 2011 par rapport à 2010. L'Europe, le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne affichent la plus forte aggravation du risque de troubles sociaux. En moyenne, l'Amérique latine – où l'on constate un certain redressement de l'emploi et, dans quelques cas, une amélioration de la qualité des emplois – a vu son risque de troubles sociaux reculer.

La dégradation de la situation illustre le piège que représente l'austérité pour les économies avancées, et tout d'abord pour l'Europe ...

Depuis 2010, et malgré les déclarations favorables à l'emploi qui se sont succédé dans les réunions du G20 et d'autres forums mondiaux, la stratégie politique s'est détournée de la création d'emplois et de l'amélioration des conditions de travail pour se concentrer sur la réduction des déficits budgétaires à tout prix. Dans les pays européens, la réduction des déficits budgétaires a été considérée comme indispensable pour apaiser les marchés financiers. Mais, même dans les pays qui n'ont pas autant souffert des répercussions de la crise, ce remède est administré à titre préventif – les déficits budgétaires sont réduits pour anticiper toute réaction négative de la part des marchés financiers. Cette approche était destinée à préparer le terrain pour de

meilleurs niveaux d'investissement et de croissance, tout en diminuant les déficits budgétaires.

En outre, dans le cadre de ce changement de politique, les économies avancées ont en majorité assoupli leur réglementation du travail et affaibli les institutions du marché du travail (chapitre 2). De nouvelles mesures de dérégulation ont été annoncées: elles ont été prises dans l'espoir de voir les marchés financiers réagir de manière positive, stimulant ainsi la confiance, la croissance et la création d'emplois.

Ces attentes ne se sont toutefois pas concrétisées. Dans les pays qui ont poussé le plus loin l'approche austérité-plus-dérégulation, principalement ceux d'Europe du Sud, la croissance de l'économie et de l'emploi a continué de se dégrader. Dans de nombreux cas, les mesures adoptées n'ont pas non plus réussi à stabiliser leur position budgétaire. La raison fondamentale de cet échec est que ces politiques – appliquées dans un contexte de débouchés limités pour les entreprises, avec la circonstance aggravante d'un système bancaire aux prises avec un processus de «désendettement» – sont incapables de stimuler l'investissement privé. Le piège de l'austérité est en train de se refermer. Dans les faits, l'austérité s'est traduite par une faible croissance économique, une volatilité accrue et une détérioration des bilans des banques qui débouche sur une contraction supplémentaire du crédit, une baisse de l'investissement et, par conséquent, de nouvelles pertes d'emplois. Paradoxalement, cela a aussi altéré les budgets des gouvernements, exigeant encore plus d'austérité. De plus, il n'y a guère eu de progrès en matière de déficits budgétaires dans les pays qui mènent avec détermination des politiques de rigueur (chapitre 3).

Quant aux politiques de dérégulation, le Rapport estime qu'elles ne permettront pas de relancer la croissance ni l'emploi à court terme – un horizon pourtant crucial en période de crise. En effet, les effets sur l'emploi des réformes du marché du travail dépendent en grande partie du cycle économique. En période de récession, une réglementation moins contraignante pourrait conduire à davantage de licenciements sans contribuer pour autant à la création d'emplois. De même, un affaiblissement de la négociation collective enclencherait sans doute une spirale à la baisse des salaires, retardant d'autant la reprise.

De manière générale, le Rapport confirme les conclusions d'études menées précédemment, indiquant qu'il n'existe pas de lien clairement établi entre réforme du marché du travail et niveau d'emploi. Fait intéressant, dans la situation où se trouve la plupart des pays, des réglementations de l'emploi appropriées sont généralement associées de manière positive à l'emploi. Mais des régulations mal conçues peuvent altérer les performances du marché du travail. Dans ces cas, il y a des raisons d'envisager des réformes dans le cadre du dialogue social et de les accompagner de mesures de protection sociale. C'est la politique qu'ont récemment menée, avec succès, des pays comme l'Autriche et le Brésil.

... mais elle s'étend à d'autres pays.

De nombreux pays émergents ou en développement ont mené une stratégie de relance de la demande intérieure en vue de compenser la dégradation de leurs perspectives d'exportation vers les économies avancées. Dans certains de ces pays, comme en Inde, en Amérique latine, en Afrique du Sud ou, plus récemment, en Chine, les salaires semblent augmenter progressivement pour rattraper la productivité. Les investissements publics et la protection sociale ont aussi été renforcés et l'intégration régionale s'est révélée utile.

Néanmoins, même dans ces pays, les marchés du travail et les investissements dans l'économie réelle ne sont pas épargnés par le ralentissement économique global. La volatilité des flux de capitaux a également aggravé la volatilité de l'économie réelle au détriment de la création d'emplois stables.

De ce fait, il devient crucial de prolonger l'approche actuelle basée sur la relance de la demande interne, en la complétant par une meilleure application des normes fondamentales du travail et par des mesures de lutte contre les flux de capitaux déstabilisateurs.

Une approche alternative existe ...

On peut échapper à ce piège de l'austérité. Le Rapport sur le travail dans le monde de l'an dernier proposait une triple approche qui demeure valable aujourd'hui. Premièrement, les institutions du marché du travail devraient être renforcées afin que les salaires augmentent au même rythme que la productivité, en commençant dans les pays excédentaires. Dans la conjoncture actuelle, nous pourrions envisager une hausse mesurée et coordonnée du salaire minimum. De nouveaux efforts pour appliquer les normes fondamentales du travail seraient également utiles, en particulier dans les pays émergents ou en développement où des lacunes perdurent. La ratification des conventions fondamentales de l'OIT dans l'ensemble des pays du G20 donnerait un signal positif à cet égard.

Deuxièmement, il est primordial de restaurer les conditions du crédit et de créer un environnement économique plus favorable aux petites entreprises. C'est urgent, surtout dans les pays de la zone euro, où la politique de la Banque centrale européenne qui consiste à fournir des liquidités aux banques n'a pas réussi à relancer le crédit pour l'économie réelle. Il serait peut-être aussi opportun de taxer davantage les entreprises qui ne réinvestissent pas leurs profits et/ou d'alléger la fiscalité sur les entreprises qui mettent l'accent sur l'investissement et la création d'emplois.

Troisièmement, il est possible de promouvoir l'emploi tout en respectant des objectifs budgétaires. Le Rapport montre qu'une modification, neutre d'un point de vue budgétaire, de la composition des dépenses et des recettes permettrait de créer entre

1,8 et 2,1 millions d'emplois en l'espace d'un à deux ans. Dans le cas des pays émergents ou en développement, les efforts devraient porter sur les investissements publics et la protection sociale, afin de réduire la pauvreté et les inégalités de revenus et de relancer la consommation. Dans les économies avancées, la priorité devrait être de veiller à ce que les personnes sans emploi, en particulier les jeunes, reçoivent le soutien nécessaire pour trouver un nouvel emploi.

Plus fondamentalement, il est grand temps de se tourner vers une stratégie de croissance et d'emploi. Cela contribuerait à mieux coordonner les politiques et à éviter la contagion liée à la rigueur budgétaire. En Europe, la stratégie pourrait intégrer une approche coordonnée pour résoudre la crise de la dette, dans laquelle des mécanismes de financement novateurs et une meilleure utilisation des Fonds structurels européens – mieux orientés pour répondre aux déficits d'emploi actuels – seraient précieux.

... qui suppose que l'on considère les politiques favorables à l'emploi comme bénéfiques pour l'économie et que l'on refuse de laisser la finance donner le ton pour l'élaboration des politiques.

Ce qui explique en partie l'approche politique actuelle, c'est l'hypothèse que la croissance naît de la rigueur et que les emplois naissent à leur tour de la croissance. A ce jour, les efforts ont donc principalement porté sur la réduction des déficits et la restauration de la croissance mondiale pour retrouver des chiffres positifs dans l'attente que très vite la création d'emplois s'ensuive. Par conséquent, des mesures plus directes, destinées à favoriser la création d'emplois et à augmenter les revenus des personnes les plus fragilisées par la crise, n'ont été que des priorités de second rang.

Puisque nous disposons maintenant d'éléments indiquant que ces hypothèses se révèlent contre-productives, il est crucial d'aller de l'avant avec cette alternative d'approche centrée sur l'emploi autour des axes définis plus haut. Il est également indispensable de nourrir cette approche alternative par des exemples concrets de politiques qui fonctionnent, pour lesquelles l'OIT a joué un rôle clé en adoptant le Pacte mondial pour l'emploi et pourrait servir plus encore de forum d'analyse politique.

Un autre facteur qui entre en ligne de compte est l'influence sur les politiques publiques qu'exercent l'économie réelle d'une part et le secteur financier de l'autre. Tous deux comptent et tous deux doivent pouvoir se faire entendre. On pourrait dès lors envisager de créer des observatoires sociaux et d'emploi nationaux. Cette initiative aiderait à déterminer un plafond pour le niveau de chômage au-delà duquel de nouvelles mesures devraient être adoptées – tout comme on le fait pour les objectifs d'inflation et de déficits budgétaires. La tâche pourrait être facilitée par la mise en place d'observatoires indépendants, ayant autorité pour suivre et prévoir les tendances du marché du travail et qui pourraient être chargés de fournir des évaluations indépendantes sur l'impact des propositions politiques en matière d'emploi. Leur mission consisterait à avertir les

gouvernements des risques que comporterait l'adoption ou la poursuite de politiques qui sont incapables d'atteindre les objectifs fixés en matière de chômage.

Deuxièmement, il serait tout à fait souhaitable de constituer un forum consultatif national où les politiques économiques et sociales seraient débattues par les gouvernements et les partenaires sociaux. Les conclusions ne seraient certes pas contraignantes, mais ces consultations pourraient faire remonter de précieuses informations auprès des pouvoirs publics sur l'état actuel du marché du travail et les perspectives de chômage. Le forum pourrait aussi jouer un rôle central en collaborant et consultant l'observatoire national ou l'agence créée pour suivre et évaluer l'évolution du marché du travail et les conséquences des politiques menées.

Enfin, les efforts déployés au plan national pour se tourner vers des politiques qui garantissent de plus hauts niveaux d'emploi seront grandement facilités par la réforme de la gouvernance de l'économie mondiale. L'objectif premier de cette réforme est de fournir un niveau stable et élevé de demande effective dans l'économie mondiale. Cela impliquerait: (i) d'assurer une véritable coordination mondiale des politiques économiques en vue d'éliminer les politiques protectionnistes de «repli sur soi» qui conduisent à des déséquilibres mondiaux et freinent le potentiel mondial de croissance; (ii) de dissiper la menace constante que font peser la volatilité et la dérégulation des flux financiers transfrontaliers sur la stabilité économique mondiale; (iii) et d'élaborer des politiques macroéconomiques coordonnées pour se préparer à gérer les futures crises économiques mondiales.

En bref, ce Rapport invite les pays à mettre en place les conditions requises par un changement d'approche politique. Cette approche reconnaît l'importance de placer l'emploi en tête de l'agenda politique et la nécessité d'une plus grande cohérence entre les politiques macroéconomiques, sociales et d'emploi. Pour cela, des réformes majeures de la gouvernance à l'échelle nationale et mondiale sont nécessaires. Même si la mission est délicate, des progrès même modestes sur cette voie seront récompensés par de meilleures perspectives d'emploi et une économie plus efficace.

