



Réunion tripartite de haut niveau sur la crise financière et économique mondiale actuelle (Genève, 23 mars 2009)

Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent ¹

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé analytique	1
Introduction	8
I. La crise s'étend au monde entier et pourrait avoir de profondes conséquences sociales.....	8
II. Réactions à la crise à l'échelon national et international	23
III. Le travail décent est un élément fondamental de la reprise: un pacte mondial pour l'emploi	38
IV. Améliorer la cohérence des politiques mondiales en vue d'une croissance et d'un développement plus équilibrés.....	55

¹ Le présent document est également présenté à la Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration sous la cote GB.304/ESP/2.

Résumé analytique

La crise mondiale s'aggrave ...

1. L'économie mondiale a été touchée de plein fouet par la crise financière et les perspectives n'ont jamais été aussi sombres depuis la dépression des années trente. D'ores et déjà, les plus grands pays développés, notamment ceux d'où est partie la crise, sont entrés en récession. Si la propagation à d'autres pays a été limitée dans un premier temps, plusieurs pays émergents sont maintenant durement touchés – la thèse d'un «découplage» de ces économies s'étant donc révélée fausse.
2. Les pays en développement subissent eux aussi les effets de la crise, ce qui va compromettre – voire dans certains cas réduire à néant – la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, y compris l'accès universel au travail décent. Cela est d'autant plus inquiétant que, déjà avant la crise, le modèle de croissance de certaines régions, notamment de l'Afrique, n'avait que très peu fait reculer la pauvreté. Une grande partie de la population mondiale n'a toujours pas accès à des conditions de vie et de travail décentes.
3. Il faut souligner que la crise gagne l'économie réelle par le biais de trois mécanismes qui se renforcent mutuellement: la raréfaction du crédit pour les entreprises qui ont besoin de fonds de roulement, pour le financement du commerce ainsi que pour des investissements dans l'économie réelle (crise du crédit); la réticence des décideurs à engager des dépenses, synonyme de production en berne, de chômage et de prix cassés, qui se répercute sur la confiance des consommateurs et des investisseurs (cercle vicieux de la récession); et, enfin, l'interdépendance des courants d'échanges et des flux d'investissements internationaux ainsi que les transferts de fonds privés (mondialisation).

... et entraîne un risque de récession prolongée sur le marché du travail ...

4. La crise se fait sentir sur les marchés du travail depuis 2008, en particulier aux Etats-Unis, là où tout a commencé. Au niveau mondial, après quatre années consécutives de baisse du chômage, 11 millions de personnes sont venues grossir les rangs des chômeurs en 2008. Et comme la crise continue de gagner du terrain et que les suppressions d'emplois se multiplient, le monde pourrait compter 40 millions de chômeurs de plus à la fin de l'année.
5. Certains groupes – notamment les femmes, les travailleurs migrants et les jeunes souffrent beaucoup plus que d'autres de l'atonie du marché de l'emploi. Dans certains pays, le secteur financier, le bâtiment et l'industrie automobile sont les plus touchés. En général, les secteurs axés sur l'exportation, principales sources d'emplois formels dans de nombreux pays en développement, surtout pour les femmes, sont confrontés à la perspective d'un repli rapide des marchés mondiaux. De plus, les pertes d'emplois ne seront pas les seules manifestations de la crise sur les marchés du travail: les emplois informels et le nombre de travailleurs pauvres vont augmenter et aggraver encore les problèmes déjà existants.
6. Une récession prolongée sur les marchés du travail est le plus grand risque. Les enseignements tirés des crises antérieures montrent que le marché du travail ne se redresse généralement que quatre ou cinq ans après la reprise de l'économie (laquelle n'est pas attendue avant la fin de 2009). Cela tient au fait qu'il est extrêmement difficile de revenir à la normale après une hausse massive du chômage de longue durée et d'une

«informalisation» accrue du marché de l'emploi – encore accentuée par le retour des travailleurs migrants et d'importants flux migratoires inversés – depuis les zones urbaines vers les zones rurales. Si ces tendances se confirment, les effets de la crise se feront durablement sentir, provoquant par là même de graves problèmes sociaux et privant l'économie de précieuses ressources.

... ce qui constitue une menace pour la stabilité sociale

7. La situation sera particulièrement difficile dans les pays en développement où la protection sociale est souvent limitée. Or, même dans les pays émergents et dans un certain nombre de pays développés, la plupart des personnes à la recherche d'un premier emploi ne perçoivent pas d'allocations de chômage. En conséquence, des millions de travailleurs vont se retrouver sans l'aide dont ils auraient besoin.
8. Les régimes de retraite sont mis à rude épreuve en raison de l'effondrement des marchés de capitaux. Les placements effectués par des caisses de retraite privées se sont soldés par de lourdes pertes. Même si la situation est souvent exposée dans un jargon excessivement technique, une chose est claire: les droits à pension des travailleurs qui dépendent de ce type de caisse ont été amputés de plus de 20 pour cent, en moyenne. Dans certains pays, les retraités eux-mêmes s'attendent à voir leur pension diminuer. Il est important de relever que les régimes publics de retraite bien conçus ont beaucoup moins souffert que les régimes privés. C'est ce qui explique que certaines organisations internationales ont évolué dans leur position et préconisent dorénavant de privilégier des régimes publics de retraite plus stables et davantage axés sur la sécurité. Cette évolution est vraiment la bienvenue, même si le mal est déjà fait et même s'il sera difficile de redresser la barre.
9. Enfin, il est préoccupant de constater que la crise n'épargne aucune catégorie de population, alors que les fruits de la période de croissance qui l'a précédée n'ont pas été équitablement répartis.
10. En résumé, une crise sociale se dessine très nettement et ne pourra être évitée que si des mesures adaptées sont prises rapidement.

Les pays ont tenté de contrer la crise en adoptant des mesures radicales pour renflouer le secteur financier et en annonçant des plans de relance budgétaire ...

11. Pour l'heure, la priorité a principalement été donnée à la stabilisation des marchés financiers et au rétablissement du crédit. Dans un même temps, afin de stimuler l'économie, de nombreux pays ont annoncé des plans de relance budgétaire – réductions d'impôts et augmentations des dépenses – dont l'ampleur est variable. Plusieurs pays ont également pris des dispositions pour atténuer les répercussions de la crise sur le marché du travail et sur le plan social. Toutefois, les montants alloués aux mesures de sauvetage financier sont le plus souvent très largement supérieurs à ceux affectés aux dispositifs budgétaires mis en place pour relancer la demande, la production et l'emploi.

... mais pour l'heure les plans n'ont pas les effets escomptés ...

12. Il est louable que les pays aient réagi si vite, compte tenu du temps qui s'écoule avant que les effets des plans de relance se fassent sentir sur l'économie réelle, mais ces effets ne sont pas encore perceptibles à ce jour. D'après l'analyse de 40 plans de relance et de sauvetage réalisée aux fins du présent document, cela tient au fait que les mécanismes de

transmission de la crise n'ont pas été pleinement pris en compte. Et bien souvent les mesures ne sont pas attaquées aux déséquilibres structurels qui sous-tendent la crise.

... parce que le système du crédit n'a pas été redynamisé ...

13. Premièrement, les mesures de sauvetage en faveur des banques, en dépit de leur ampleur sans précédent, n'ont pas permis de rétablir le crédit bancaire. Pour éviter le risque d'effondrement systémique, les pays développés ont renfloué des institutions financières en injectant des capitaux, en accordant des garanties de prêts et parfois en prenant purement et simplement en charge des créances douteuses. En fait, on a considéré, à juste titre, qu'il fallait avant tout maintenir la solvabilité des établissements bancaires et rouvrir les vannes du crédit pour les entreprises et les ménages si l'on voulait éviter l'effondrement total du système financier et ses effets imprévisibles sur l'économie réelle. L'accès au crédit bancaire n'en reste pas moins limité.

... les plans de relance budgétaire ne mettent pas suffisamment l'accent sur le travail décent et, faute d'être coordonnés, ne parviennent pas à donner une nouvelle impulsion à l'économie ...

14. Deuxièmement, les mesures de relance budgétaire annoncées par les pouvoirs publics n'ont pas la même ampleur que l'aide apportée aux banques. En outre, elles ne sont pas suffisamment axées sur l'emploi et la protection sociale. Par exemple, seuls quelques pays ont annoncé des mesures d'aide à l'emploi; les programmes d'infrastructure ne tiennent pas assez compte de la nécessité de renforcer les capacités existantes des entreprises et la formation professionnelle – si bien qu'une partie des dépenses d'infrastructure risquent d'entraîner une hausse des prix et non pas une augmentation de la production ni la création d'emplois; et, enfin, les réductions d'impôts auront pour effet en partie d'alimenter l'épargne au lieu d'accroître la demande, la production et le niveau de l'emploi. En outre, ces mesures ne prévoient qu'un dialogue social limité avec les employeurs et les syndicats et ne sont pas suffisamment coordonnées entre les différents pays.
15. L'absence de coordination internationale réduit bien entendu l'effet global des mesures de relance. De plus, elle dissuade chaque pays de réagir plus vite que ses partenaires commerciaux, en raison des chaînes d'interdépendance qui les relient au niveau international. En conséquence, il se peut que la mise en œuvre concrète des plans de relance budgétaire soit encore différée, ce qui alimenterait toujours plus le cercle vicieux de la dépression.

... solutions individualistes, dévaluations concurrentielles et déflation salariale sont autant de risques pour les marchés mondiaux ...

16. Troisièmement, la crise du crédit (qui assèche les sources de financement du commerce dont disposent les entreprises) dont souffrent les marchés mondiaux risque de donner lieu à des solutions individualistes et à des réactions protectionnistes. Les répercussions sur les pays en développement, si tributaires des marchés mondiaux, seraient particulièrement graves. Aussi faut-il que le système multilatéral reste vigilant face aux pressions grandissantes qui s'exercent pour qu'un soutien soit accordé à des secteurs stratégiques, tels que celui de l'automobile. De même, il serait contre-productif de chercher à surmonter la crise en procédant à des dévaluations concurrentielles.

17. Une baisse généralisée des salaires en vue de protéger les économies aurait un effet encore plus aggravant qu'une vague de dévaluations concurrentielles. En fait, une diminution des salaires priverait l'économie mondiale d'une demande dont elle a grand besoin et ébranlerait fortement la confiance. Les politiques d'ouverture, si déterminantes pour la reprise, risquent également de susciter des réactions très hostiles, si les travailleurs considèrent les mesures prises comme inéquitables.

... peu d'attention a été accordée à la question du développement ...

18. Quatrièmement, la problématique du développement n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante. Les conséquences sociales de la crise dans les pays en développement sont amplifiées par le fait que la majorité des travailleurs et des petites entreprises n'ont accès à aucune forme de protection sociale. D'après les prévisions, entre 40 et 50 pour cent des habitants de la planète, hommes et femmes confondus ainsi que leur famille, n'auront pas les ressources financières requises pour dépasser le seuil de pauvreté (2 dollars des Etats-Unis par jour) en 2009.
19. En outre, de nombreux pays en développement n'ont pas les moyens d'engager des investissements publics massifs. Beaucoup ont déjà un budget et une balance des opérations courantes largement déficitaires à cause de la flambée des prix des denrées alimentaires et du pétrole qui s'est produite au deuxième semestre de 2008. Si l'écart se creuse davantage entre les pays en raison de leur capacité inégale de faire face à la crise, les déséquilibres et les disparités s'accroîtront à l'échelle mondiale.
20. Les programmes au moyen desquels le Fonds monétaire international (FMI) vient habituellement en aide aux pays qui connaissent des difficultés de balance des paiements ne sont pas du tout adaptés à la situation actuelle. Ces programmes reposaient sur l'idée que les pays étaient confrontés à des crises locales dont ils étaient eux-mêmes les principaux responsables. Or la crise actuelle est une crise mondiale qui a pris son origine dans le monde développé. La multiplication de programmes de sauvetage classiques aggraverait encore la baisse de la demande dans le monde et prolongerait indéfiniment la crise. C'est pourquoi un nouveau mécanisme, qui coexisterait avec les programmes du FMI sans s'y substituer, est nécessaire.

... et on ne s'est pas attaqué aux causes structurelles de la crise

21. Cinquièmement, à ce stade, les mesures de relance n'ont pas été mises en place dans l'optique d'une croissance mondiale plus équitable et plus durable à court et moyen termes. Les déséquilibres mondiaux, le déficit de travail décent et les inégalités ont été pour beaucoup dans la crise actuelle. De même, à cause d'une piètre réglementation des marchés financiers, l'économie réelle a été poussée vers le profit immédiat, parfois au détriment du revenu des travailleurs et des intérêts à long terme des entreprises. Pour favoriser la reprise, réduire le risque d'une autre crise systémique majeure et faire naître un sentiment d'équité, il faut absolument s'attaquer aux causes profondes de la crise. Le retour au statu quo ne saurait être une solution.

Une mesure nécessaire: l'instauration d'un pacte mondial pour l'emploi

22. Il est capital de poursuivre la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent pour soutenir la reprise économique, prévenir les soubresauts du marché du travail et les crises sociales et

assurer la cohésion sociale autour des mesures. Dans le contexte de la crise actuelle, le meilleur moyen d'y parvenir est un pacte mondial pour l'emploi.

23. Etant confrontés à une crise qui touche la totalité de la planète, il importe que nous mettions en œuvre une stratégie *mondiale* et, par souci d'efficacité, que nous nous gardions soigneusement des solutions de type protectionniste. Si la question de l'*emploi* est pour nous au cœur du débat, c'est parce que – comme nous le verrons au fil de ce document – il ne sera pas possible de relancer durablement l'économie sans mettre résolument au premier plan l'emploi décent et productif pour les hommes et les femmes, une protection sociale bien conçue et les droits des travailleurs. S'il est indispensable, au niveau national, de s'appuyer sur le dialogue social pour assurer une mise en œuvre optimale des mesures, le renforcement de la coopération internationale peut également exercer un effet d'entraînement dont tous les pays pourront bénéficier, d'où la nécessité d'un *pacte*.
24. Ce pacte mondial pour l'emploi s'inspirerait de l'Agenda global pour l'emploi de l'OIT et de la déclaration faite par le bureau du Conseil d'administration en novembre 2008. Sa finalité essentielle serait de soutenir la reprise économique par des politiques axées sur le travail décent, d'éviter une propagation encore plus forte de la crise et de poser des jalons pour l'instauration d'une mondialisation plus durable et plus équitable.
25. Pour *relancer le crédit*, les pouvoirs publics devraient envisager de:
- subordonner l'octroi de l'aide financière, notamment la prise en charge des actifs toxiques par les gouvernements, à un certain nombre de conditions: les banques qui en bénéficieront devront accorder de nouveaux crédits pour des projets viables d'entreprises ou de particuliers; la rémunération des dirigeants sera limitée et les dividendes des actionnaires seront moins généreux, afin que l'action des gouvernements ne passe pas à côté de l'objectif véritable qui est la relance du crédit;
 - proposer des lignes de crédit aux petites entreprises, importants vecteurs de l'innovation et de la croissance de l'emploi, et leur ménager un accès direct aux prêts publics, afin qu'elles soient en mesure de poursuivre leurs activités (et, le cas échéant, de tirer parti de nouveaux débouchés) en attendant le redressement de la demande.
26. *Des plans de relance budgétaire dynamiseraient davantage l'économie et l'emploi, tout en se révélant moins coûteux que les programmes actuels*, à condition que:
- les projets en matière d'infrastructures, de construction et de logements utilisent les capacités d'entreprises existantes, en aidant les petites et moyennes entreprises (PME) à tirer parti des nouvelles opportunités, en faisant en sorte que les travailleurs aient les qualifications requises pour répondre aux nouvelles exigences, et en favorisant les volets rural et agricole, extrêmement importants pour les pays en développement car ils contribueront non seulement à dynamiser l'économie nationale et le marché de l'emploi mais aussi à faire reculer la menace de la crise alimentaire;
 - étant donné que le lancement des projets en matière d'infrastructures, de construction et de logements prend toujours un certain temps, il serait souhaitable de: soutenir les emplois existants dans les entreprises viables, en réduisant la durée du travail, en indemnisant partiellement le chômage et en mettant en place des programmes de formation; réduire les charges sur les bas salaires; et renforcer la protection sociale par des programmes bien conçus aptes à soutenir la demande globale sans décourager le travail. On pourrait notamment prévoir des transferts conditionnels destinés à favoriser l'accès à l'éducation et à la santé, et des transferts non conditionnels dans les pays frappés par la pauvreté et sous-administrés. Des mesures structurelles seront néanmoins nécessaires pour assurer une protection sociale à grande échelle;

- pour ceux qui ont perdu leur emploi ou qui, nouveaux venus sur le marché du travail, ne trouvent pas d'emploi, diverses mesures ont fait la preuve de leur efficacité lors de crises antérieures, notamment: la mise en place, pour ceux qui n'ont pas accès aux compléments de revenu, d'un régime minimal d'allocations de chômage ou d'un système de garantie de l'emploi (on a vu, lors de la crise asiatique, que ces systèmes innovants et peu coûteux ont été utiles aux pays qui ont surmonté le mieux la crise); des politiques actives du marché du travail et des programmes de formation administrés par des services publics de l'emploi performants et dotés des ressources nécessaires (là encore, on sait que ces services, s'ils fonctionnent correctement, jouent un rôle déterminant en période de crise et coûtent moins cher que d'autres solutions); la mise en place de programmes et de stratégies axés sur les besoins des groupes vulnérables, en particulier les femmes qui reviennent à la vie active après un congé de maternité, les jeunes, que l'on pourrait encourager à poursuivre des études, et les travailleurs migrants;
- si certains secteurs industriels ont besoin d'une aide, il importe que l'octroi de cette dernière soit subordonné au strict respect par les entreprises concernées de certaines normes sociales et environnementales, que les mesures soient ciblées et coordonnées à l'échelon mondial et qu'elles soient compatibles avec les accords commerciaux internationaux;
- face à une crise mondiale, il importe d'élargir la marge de manœuvre budgétaire des pays en développement, de renforcer leurs capacités administratives et de leur accorder une aide technique plus importante, ce qui pourrait se faire par la création d'un fonds mondial pour l'emploi. Contrairement aux plans de sauvetage du FMI, ce fonds serait anticyclique, et ne serait pas affecté par les réductions des dépenses sociales et les baisses de salaire (qui, outre qu'elles sont préjudiciables à l'économie nationale, ont également un retentissement sur les pays voisins, contribuant de ce fait au fléchissement de la demande mondiale). Les pays bénéficiaires pourraient s'appuyer sur l'expertise du BIT pour élaborer les différents volets du pacte mondial pour l'emploi en associant les partenaires sociaux à cette tâche. Le remboursement des prêts accordés par le fonds – dont le montant pourrait d'ailleurs être plus élevé que celui des prêts de sauvetage classiques – serait en outre facilité par le caractère essentiellement anticyclique d'un système dont la finalité est de soutenir la reprise mondiale et d'accroître le potentiel économique des pays.

27. *Eviter la baisse des salaires en utilisant des systèmes coordonnés de négociation collective et en assurant la protection des droits des travailleurs* permettra de procurer aux victimes de la crise l'aide dont elles ont besoin, mais également de stimuler la demande au bon moment et d'ouvrir la voie à une économie plus durable. Par conséquent, le pacte mondial pour l'emploi devrait aussi:

- garantir un plus grand respect des droits fondamentaux des travailleurs; souhaitable sur le plan social, efficace sur le plan économique, une telle action favoriserait une évolution plus équitable des revenus;
- renforcer la capacité des partenaires sociaux de conclure des accords par la voie du dialogue social à divers niveaux, l'objectif étant, à l'échelon d'une économie entière, que la progression des salaires suive celle des gains de productivité (au lieu d'être à la traîne, comme ce fut le cas au cours des vingt dernières années);
- garantir le pouvoir d'achat des salaires minima, en sorte qu'ils constituent le point d'ancrage de l'ensemble des salaires;
- éviter la baisse des salaires afin de soutenir la demande mondiale et d'atténuer les tensions commerciales.

**Des politiques mondiales cohérentes au service
d'une prospérité et d'un développement partagés**

28. Il est capital, pour accélérer la reprise, que les grandes organisations internationales renforcent leur coopération. En effet, des solutions individualistes seraient contre-productives et, plus fondamentalement, le caractère planétaire et la complexité de la crise actuelle font qu'aucune organisation ni aucun pays n'est en mesure de lui faire face dans toutes ses dimensions. C'est la raison pour laquelle l'OIT a affirmé à plusieurs reprises qu'il est essentiel que les gouvernements nationaux, les organisations internationales et les autres parties prenantes renforcent leur coopération pour favoriser l'émergence d'une économie plus solide, moins polluante et plus équitable. Les partenaires internationaux doivent assurer une plus grande cohérence entre les divers objectifs – financiers, commerciaux, sociaux, environnementaux et de développement. Cela suppose également que l'on redéfinisse les priorités entre ces divers objectifs, le but étant:
- de mettre le système financier au service de l'économie réelle et du développement social, en réformant en profondeur l'architecture financière et en offrant aux dirigeants des rémunérations raisonnables qui tiennent compte des résultats réels;
 - de rééquilibrer le processus de la mondialisation, ainsi que le préconise la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (la Déclaration sur la justice sociale) et, notamment, de remédier aux déficits de travail décent et aux inégalités de revenus excessives ainsi que de stopper l'essor de l'emploi informel ou atypique, que l'on a pu constater avant la crise;
 - de travailler à la mise en place d'une économie verte, étant donné que, lorsque l'économie aura redémarré, le remboursement de la dette publique contraindra les gouvernements à resserrer leurs budgets et à limiter leurs dépenses. Il faut savoir que les technologies vertes sont susceptibles de créer davantage d'emplois que les technologies à forte émission de CO₂, d'où l'initiative en faveur des emplois verts;
 - de veiller à ce que l'aide publique au développement ne soit pas affectée par la crise et mettre sur pied un nouveau mécanisme, comme le fonds mondial pour l'emploi, pour compléter les mesures existantes et aider les pays émergents et les pays en développement à faire face aux crises.
29. La tenue du G20 pourrait être l'occasion de réfléchir à ces questions, ainsi qu'à l'idée d'un pacte mondial pour l'emploi. On pourrait également envisager de mettre en commun les bonnes pratiques au sein du BIT, afin que les pays puissent bénéficier mutuellement de leur expérience et tirer parti du savoir-faire qu'a acquis le Bureau.
30. En résumé, il est impératif, face à la crise, de ne pas se contenter d'initiatives fragmentaires et temporaires dans le seul but de renouer au plus vite avec les pratiques habituelles. Il nous incombe désormais de faire face à la crise actuelle par des mesures qui ouvrent la voie à un modèle de croissance et de développement plus satisfaisant.

Introduction

31. La crise du crédit hypothécaire à risque qui s'est déclarée aux Etats-Unis à la fin de l'année 2007 s'est muée en une crise économique mondiale qui, dans tous les pays – développés, émergents et en développement – fait peser des menaces sans précédent sur le marché du travail avec des enjeux sociaux d'une ampleur inégalée.
32. Le présent document propose une analyse documentée des mesures que peuvent prendre les Membres de l'OIT pour alléger au maximum les difficultés des entreprises et des travailleurs. Dans la première partie, nous examinerons l'évolution récente de la situation ainsi que les origines de la crise et la façon dont ses effets se sont propagés des pays développés à d'autres parties du monde, et de l'économie financière à l'économie réelle, à l'emploi et à la société.
33. Dans la deuxième partie, nous passerons en revue les ripostes actuellement mises en place à l'échelle internationale et à l'échelon national, y compris les mesures de politique financière et budgétaire, celles qui concernent le marché du travail et le dialogue social. Le but est d'évaluer les dimensions de ces ripostes et de repérer d'éventuelles carences.
34. Sur la base des leçons apprises et des mesures adoptées jusqu'ici, nous verrons dans la troisième partie quels sont les remèdes essentiels à la crise et quel est le rôle de l'OIT.
35. Dans la dernière partie, nous réfléchirons aux mesures à prendre pour faciliter une reprise qui permette, à long terme, de mettre en place un mode de développement durable et équitable, comme le préconise la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale.

I. La crise s'étend au monde entier et pourrait avoir de profondes conséquences sociales

Les grands pays développés, notamment ceux dans lesquels la crise a débuté, sont déjà entrés en récession ...

36. L'économie mondiale connaît actuellement la crise économique la plus grave depuis celle des années trente. La crise financière provoquée au départ par la déconfiture du marché de l'immobilier des Etats-Unis s'est maintenant transformée en une banqueroute mondiale, engloutissant des dizaines de milliards de dollars, faisant peser sur l'économie réelle le grave risque d'une longue récession et provoquant dans son sillage suppressions d'emplois et misère sociale.
37. Selon le FMI, la croissance mondiale sera cette année de 0,5 pour cent, le taux le plus bas depuis la Deuxième Guerre mondiale (tableau 1), alors qu'elle était supérieure à 5 pour cent en 2007 et 3,4 pour cent en 2008. L'Union européenne (UE), le Japon, les Etats-Unis et d'autres grandes économies développées sont déjà en récession ou sur le point de l'être. Le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES) a confirmé les prévisions pessimistes du FMI pour 2009, et des analystes du secteur privé comme la Deutsche Bank peignent un tableau encore plus sombre puisque selon eux la production mondiale devrait en réalité reculer cette année.

Tableau 1. Perspectives de l'économie mondiale*

	FMI		Deutsche Bank	DAES
	2008	2009	2009	2009
Production mondiale	3,4	0,5	-0,8	1,0
Etats-Unis	1,1	-1,6	-2,7	-0,9
Zone euro	1,0	-2,0	-3,0	-0,7
Japon	-0,3	-2,6	-7,6	-0,3
Brésil	5,8	1,8	1,2	2,9
Chine	9,0	6,7	7,0	8,4
Inde	7,3	5,1	4,8	7,0
Fédération de Russie	6,2	-0,7	-2,4	4,8
Afrique du Sud	:	:	:	2,5
Afrique	5,2	3,4	:	4,1
ANASE-5	5,4	2,7	:	:
Europe centrale et orientale	3,2	-0,4	:	:
Hémisphère occidental	4,6	1,1	:	:
Moyen-Orient	6,1	3,9	:	:

* Les prévisions du FMI et du DAES sont de janvier 2009 et celles de la Deutsche Bank du 25 février 2009.
Source: FMI, Deutsche Bank et DAES.

... et la crise s'étend actuellement au reste du monde ...

38. Au départ, la crise a eu peu de retombées sur les économies émergentes et en développement mais elle s'est aujourd'hui propagée dans le monde entier, et des marchés financiers à l'économie réelle par le biais des mécanismes décrits dans l'encadré 1.

Encadré 1

La crise: causes et mécanismes de transmission

La crise a été rendue possible par la conjugaison d'une réglementation financière inadaptée, d'une prise de risque excessive de la part de certains intermédiaires financiers et de modes de rémunération déraisonnables des dirigeants et opérateurs de banque. Toutefois, c'est dans l'interaction de ces facteurs financiers et des déséquilibres mondiaux qu'il faut chercher la cause profonde de la crise:

- Depuis le début des années quatre-vingt-dix, d'importants déséquilibres entre l'épargne et l'investissement se sont accumulés, en partie en raison des stratégies de croissance tirée par les exportations adoptées par certains pays et d'une épargne insuffisante dans d'autres. A cela s'ajoute le fait que les taux de change n'ont pas été ajustés.
- A l'intérieur des pays, les inégalités de revenus ont fortement augmenté depuis le début des années quatre-vingt-dix. Dans certains pays, la stagnation des salaires et des revenus d'une grande partie des travailleurs a stimulé la demande de crédit à l'appui de la consommation et de l'investissement dans l'immobilier. Il est intéressant de signaler que, dans tous les pays dans lesquels les inégalités de revenus se sont accrues, la proportion de ménages surendettés a augmenté.
- Cette situation a été rendue possible par une réglementation peu contraignante des pratiques financières qui ont laissé les dettes s'accumuler et étaient axées sur le profit à court terme (en raison de systèmes de rémunération déséquilibrés) plutôt que sur des investissements à long terme dans l'économie réelle. Avec le retournement des marchés de l'immobilier et l'augmentation des taux d'intérêt, les ménages surendettés ne purent plus rembourser leurs prêts et les saisies de logement se multiplièrent. La valeur des biens s'étant effondrée, les banques ont dû financer les saisies et cessèrent de se prêter les unes aux autres, provoquant l'assèchement de la liquidité¹. En résumé, le mode de fonctionnement des marchés financiers a compromis la stabilité des marchés du travail et la viabilité des entreprises.

La crise s'est ensuite propagée à l'économie réelle, et au-delà des pays développés, par trois canaux.

Premièrement, elle a envahi tout le système financier via le processus de «titrisation» des «actifs toxiques». L'exposition directe aux actifs toxiques a entraîné des faillites bancaires localisées, mais plus largement le marché interbancaire a été atteint et, par conséquent, le volume du crédit disponible pour l'économie réelle a diminué. Même les entreprises réputées pour leur solvabilité ont perdu des lignes de crédit et ont eu de la peine à vendre leurs obligations. Ce gel brutal des lignes de crédit nécessaires pour les échanges commerciaux, conjugué à l'incapacité dans laquelle se sont trouvées les entreprises de lever des fonds pour des opérations commerciales et des plans d'investissement qui semblaient rentables, a provoqué une crise du crédit.

Deuxièmement, au-delà de l'étranglement du crédit, la crise s'auto-alimente de la défiance qu'elle suscite dans l'économie réelle. Consommateurs et investisseurs perdent confiance et retardent leurs dépenses, ce qui assombrit les perspectives des entreprises, entraîne des suppressions d'emplois et aggrave encore la crise de confiance.

Troisièmement, la crise s'étend au monde entier par le biais des liens qui se sont tissés à l'échelle internationale de sorte que même les pays qui ont des systèmes financiers relativement sains en sont victimes:

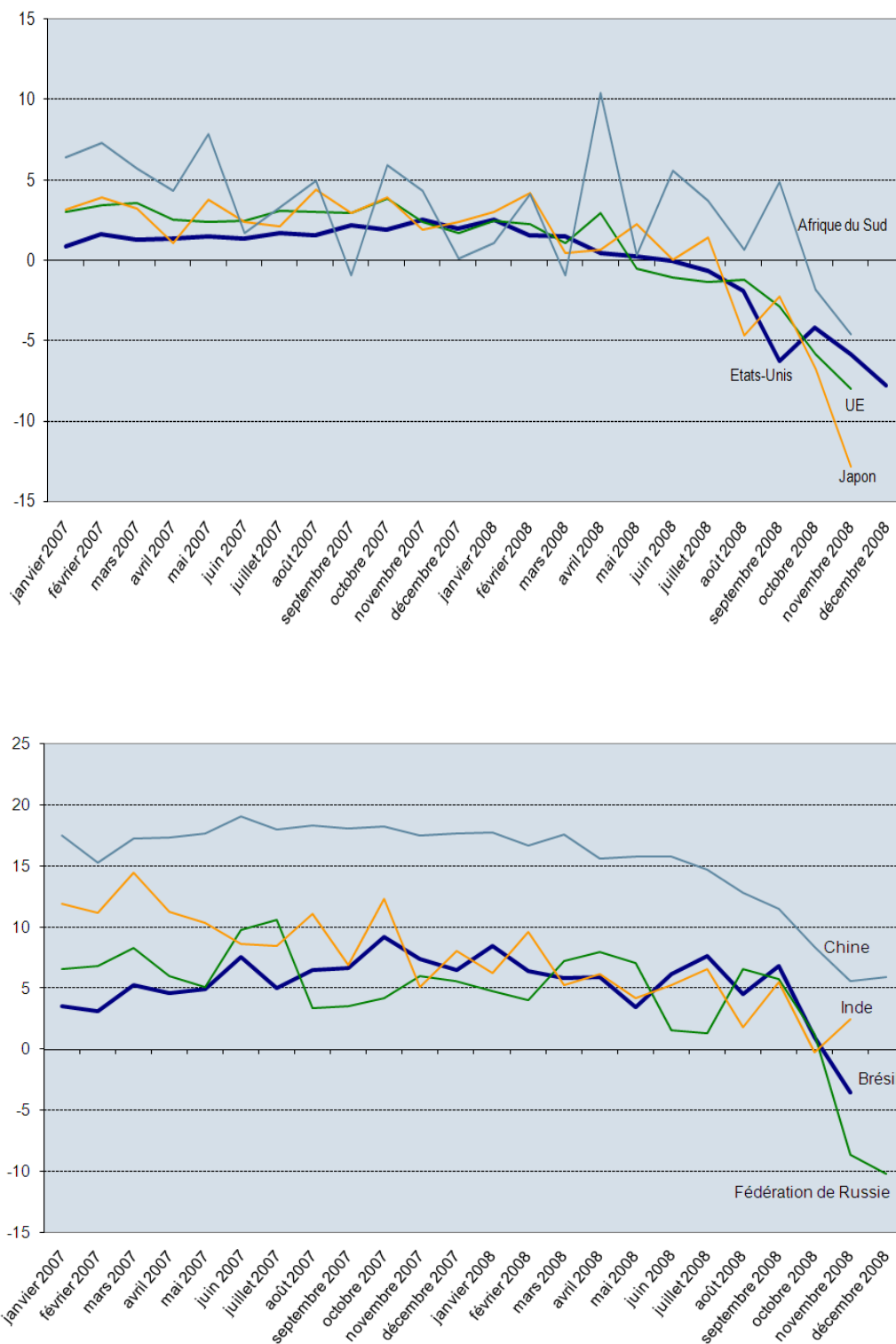
- Selon les estimations, le volume des échanges mondiaux devrait se rétrécir de 2,8 pour cent en 2009 après avoir augmenté à un rythme moyen annuel de 7,8 pour cent au cours de ces trois dernières années². Cela a de graves conséquences pour les économies du monde entier et surtout pour celles d'Asie et d'Amérique latine qui dépendent de leurs exportations. De plus, les échanges mondiaux pâtissent aussi du tarissement des sources de financement.
- La récession a entraîné une baisse sensible des cours de certains produits comme le pétrole et autres produits de base. Ainsi, des producteurs de pétrole et de gaz comme le Mexique, les pays du Moyen-Orient, la Fédération de Russie et la République bolivarienne du Venezuela subissent une réduction soudaine de leurs recettes d'exportation. De même, la baisse des cours des métaux et notamment du nickel, du plomb et du zinc cause de graves difficultés à des pays comme l'Australie, le Brésil et l'Afrique du Sud. Cette baisse des prix des produits de base, bien qu'elle améliore les termes de l'échange pour les pays importateurs, n'a pas compensé l'action des autres forces négatives.
- L'investissement étranger direct et d'autres flux de capitaux privés sont également contaminés. En particulier, les flux de capitaux privés à destination des économies émergentes devraient tomber à 165 milliards de dollars en 2009, ce qui, par rapport aux 929 milliards de dollars qu'ils avaient atteints en 2007, représente un recul sans précédent de 82 pour cent³. Etant donné qu'un tiers de la croissance des pays émergents provient de l'investissement, un tel recul a des conséquences pour le développement⁴. L'amenuisement des flux de capitaux pourrait avoir des conséquences dramatiques pour les pays qui ont une balance des opérations courantes largement déficitaire et qui ont une faible capacité d'emprunt à l'étranger.
- Il se pourrait que, pour la première fois depuis des décennies, les transferts de fonds des émigrés diminuent, mettant à mal la stabilité économique de ménages du monde entier. Ces transferts représentent plus de 10 pour cent du PIB de plus de 20 pays et, dans certains cas, jusqu'à 24 pour cent⁵. Bien souvent, ils constituent un montant plus élevé que celui de l'aide publique au développement. L'amenuisement des transferts de fonds des émigrés pourrait représenter pour le monde en développement une perte de l'ordre de 3 milliards de dollars par an⁶.
- Les pays donateurs se sont certes engagés dans plusieurs instances internationales à ne pas réduire l'aide au développement, mais cet engagement pourrait bien être difficile à tenir compte tenu du recul de la production dans les grands pays industrialisés.

¹ Cette question est examinée dans le détail dans BIT: *A global policy package to address the global crisis*, Note de synthèse, Institut international d'études sociales (IIES), Genève, 2008. ² Organisation mondiale du commerce, Rapport annuel, 2002. ³ Institute of International Finance: *Capital Flows to Emerging Market Economies*, 27 janv. 2009. ⁴ CNUCED: *Trade and development report: Commodity prices, capital flows and the financing of investment*, 2008. ⁵ Banque mondiale: *Migration and Development Brief*, 29 nov. 2007. ⁶ Dans l'hypothèse d'un recul de 2 pour cent à l'échelle mondiale, fondé sur le déclin estimé en Amérique latine (Banque interaméricaine de développement: *IADB estimates of 2008 remittance flows to Latin America and the Caribbean*, oct. 2008).

39. Les grandes économies émergentes sont durement touchées par la crise, l'hypothèse d'un «découplage» de ces économies s'étant révélée fautive. Durant le deuxième trimestre de 2008, la production industrielle de certaines d'entre elles a fortement ralenti et a même régressé (figure 1).

40. Les autres pays émergents et en développement ne sont pas épargnés. Leur progression pourrait être gravement perturbée, voire inversée, ce qui compromettrait la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et notamment celui du «plein emploi et [de] la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un emploi décent et productif». Une grande partie de la population mondiale n'a toujours pas accès à des conditions de vie et de travail décentes.

Figure 1. Evolution mensuelle de la production industrielle (en pourcentage)



Source: Banque mondiale.

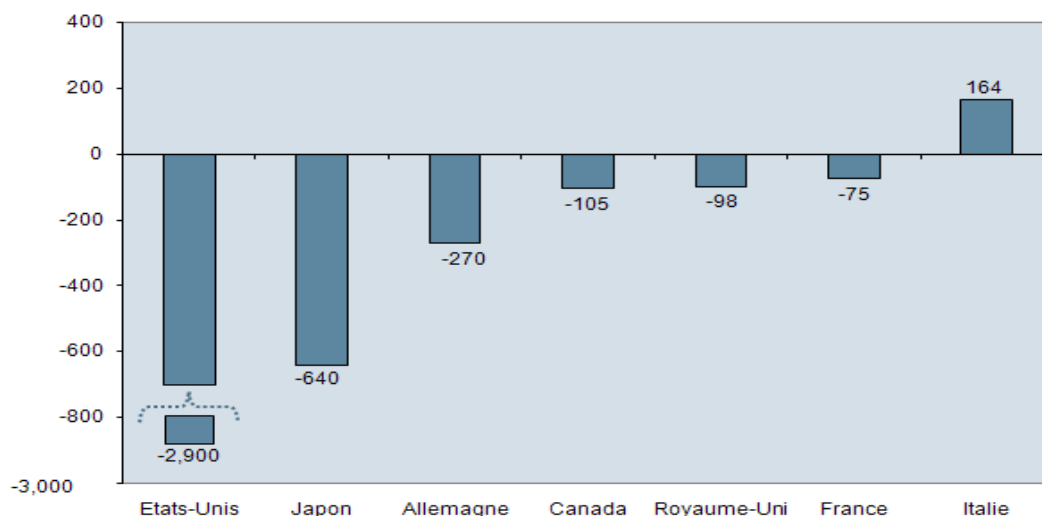
... avec de graves conséquences dans certains secteurs

41. La crise touche certains secteurs beaucoup plus que d'autres. Ses effets sur les services financiers et le bâtiment – d'où elle est partie dans les pays développés – ont été immédiats et profonds². Dans un deuxième temps, elle a touché les secteurs directement concernés par le resserrement du crédit et la crise de confiance, comme celui de l'automobile³. Les activités orientées vers l'exportation ainsi que les secteurs du tourisme et des produits de base sont aujourd'hui pénalisés par la chute rapide de la demande et la baisse des cours. Pour les économies en développement qui sont tributaires d'une étroite filière d'exportation de produits de base, les conséquences sont dramatiques.

Le chômage mondial a augmenté en 2008: les niveaux d'emploi ont sensiblement diminué dans les économies avancées...

42. Le recul des taux de croissance qui s'est produit en 2008 a aussitôt eu des effets sur le marché du travail. Après quatre années de baisse consécutive, le taux de chômage mondial est passé à 6 pour cent en 2008, alors qu'il était de 5,7 pour cent en 2007, et le nombre de chômeurs a augmenté de 11 millions⁴. L'impact a été immédiat et particulièrement prononcé aux Etats-Unis où les suppressions d'emplois ont commencé au début de 2008, et se sont ensuite aggravées. La même chose s'est produite au Japon (figure 2). Dans les pays européens, les suppressions d'emplois ont été dans une certaine mesure contenues grâce à la réduction du temps de travail ou à l'indemnisation partielle du chômage, encore que là aussi des indicateurs récents signalent une augmentation sensible du chômage.

Figure 2. Recul de l'emploi dans les pays du G7 en 2008 (en milliers)



Source: Estimations de l'Institut international d'études sociales (IIES) fondées sur des sources nationales.

² Voir document GB.304/STM/2/2 et V. Escudero: *Effects of the Crisis on the Financial Sector: Trends and Policy Issues*, document de travail, IIES, BIT, 2009, à paraître.

³ Les deux tiers des voitures vendues dans le monde sont achetées à crédit. Il convient cependant de noter que, déjà avant la crise actuelle, le secteur de l'automobile connaissait des difficultés, notamment en raison de la baisse de la demande de véhicules à relativement forte marge bénéficiaire causée par l'instabilité des prix des carburants et la délocalisation de certaines activités dans des zones à main-d'œuvre bon marché. Voir document GB.304/STM/2/2.

⁴ BIT: *Rapport sur les tendances mondiales de l'emploi*, janv. 2009.

... et commencent à baisser dans les pays émergents et en développement, ...

43. Dans d'autres pays, la crise commence seulement à provoquer des suppressions d'emplois, si bien que ses conséquences sur les marchés du travail ne se feront sans doute pas sentir pleinement avant quelque temps. Néanmoins, elle a d'ores et déjà des effets incontestables sur le comportement du marché du travail et la situation sociale des économies émergentes et des pays en développement:
- A la suite des suppressions d'emplois dans des usines de la côte orientale industrialisée de la Chine, plus de 20 millions de travailleurs auraient regagné leurs régions rurales d'origine ⁵.
 - Au cours du dernier trimestre de 2008, l'emploi a régressé de plus de 3 pour cent dans huit secteurs d'exportation de l'Inde (extraction minière, textile et confection, métaux et fabrications métalliques, automobile, pierres précieuses et joaillerie, bâtiment, transport et technologies de l'information) ⁶.
 - L'économie sud-africaine pourrait perdre 250 000 emplois en raison de la crise, ce qui compromettrait probablement le projet du gouvernement de réduire le taux de chômage de 14 pour cent avant 2014 ⁷.
 - Preuve d'une soudaine détérioration de leurs perspectives économiques, les pays d'Europe centrale et orientale voient en ce moment disparaître les emplois qu'ils étaient parvenus à créer avec beaucoup de difficultés.
 - Beaucoup d'emplois ont été supprimés dans des pays en développement qui sont tributaires d'une base d'exportation étroite. En Afrique, par exemple, l'emploi dans la production de matières premières et le tourisme a beaucoup diminué au cours de ces derniers mois.
44. Dans ces pays, les suppressions d'emplois aggraveront les problèmes de l'emploi informel et de la pauvreté des travailleurs. En l'absence d'autres sources de revenus, les travailleurs qui perdent leur emploi soit retournent dans les zones rurales, soit vont travailler dans l'économie informelle urbaine ⁸, ce qui, selon un rapport du BIT, a déjà commencé à se produire ⁹. Par exemple, on a constaté que, en Chine, les travailleurs qui avaient émigré vers les villes retournaient dans les campagnes et que, en Afrique, les travailleurs qui avaient des emplois formels dans les branches d'exportation ont dû se rabattre sur l'économie informelle où ils gagneront moins. Résultat: en 2009, les revenus de 40 à

⁵ Statistiques nationales de la Chine, ministère de l'Agriculture.

⁶ C.P. Chandrasekhar; J. Ghosh: «Asian face of the global recession», dans *The Hindu Business Line*, 10 févr. 2009.

⁷ N. Seria; M. Cohen: «Manuel cuts south african growth forecast to decade low of 1.2 per cent», *Bloomberg.com*, 11 févr. 2009.

⁸ G. Betcherman; R. Inslam (dir. de publication): *East Asian Labour Markets and the Economic Crisis*, Banque mondiale, 2001.

⁹ Bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique: *The Fallout in Asia: Assessing labour market impacts and national policy responses to the global financial crisis*, document élaboré pour le forum «Responding to the economic crisis – coherent policies for growth, employment and decent work in Asia and Pacific», Manille, 18-20 févr. 2009.

50 pour cent des hommes et des femmes qui travaillent dans le monde ne devraient pas permettre à ces travailleurs et à leurs familles de dépasser le seuil de pauvreté de 2 dollars des Etats-Unis par personne et par jour ¹⁰.

**... frappant de plein fouet des catégories vulnérables
comme celles des femmes, des jeunes
et des travailleurs migrants**

45. Les populations qui étaient déjà en situation de précarité avant la crise seront beaucoup plus touchées que les autres, et de surcroît les travailleurs temporaires et migrants ne sont généralement protégés par aucune convention collective ¹¹.
46. D'ores et déjà, les effets de la crise sur l'emploi et la situation sociale ne sont pas les mêmes pour les hommes que pour les femmes. Une grande partie des emplois supprimés à ce jour dans les économies avancées, surtout aux Etats-Unis, l'ont été dans des secteurs à prédominance masculine tels que la finance et le bâtiment ¹². Il ne demeure pas moins que, dans beaucoup de pays en développement, les femmes ont généralement des emplois plus précaires ¹³, et en particulier que leur concentration dans les entreprises d'exportation des pays émergents et en développement est un problème extrêmement préoccupant (encadré 2).

Encadré 2
Effets de la crise sur l'emploi des femmes ¹

La crise a déjà frappé les grandes industries d'exportation qui sont tributaires des marchés américains et européens, et notamment celles des pays en développement qui emploient beaucoup de main-d'œuvre comme le vêtement, la chaussure et la transformation des aliments ainsi que les semi-conducteurs et les produits électroniques. Etant donné que les femmes constituent la majorité de la main-d'œuvre de ces secteurs, leur situation sur le marché du travail a considérablement empiré.

D'ailleurs, en règle générale, les femmes sont considérées comme une réserve de main-d'œuvre que l'on peut à loisir intégrer dans le marché du travail en période de haute conjoncture et expulser en période de récession ².

En outre, elles sont généralement majoritaires dans l'emploi occasionnel et temporaire, le travail contractuel et le travail à domicile. Enfin, elles gagnent généralement moins que leurs homologues masculins, et la crise aggravera probablement leur situation sur ce plan.

¹ A. King-Desjardin; J. Owens: *The global economic crisis: impacts and responses from a gender perspective*, BIT, à paraître en 2009. ² Des études des récessions qui se sont produites dans plusieurs pays développés d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie montrent que l'emploi des femmes fluctue en fonction de la conjoncture, et ce dans une beaucoup plus large mesure que celui des hommes (J. Rubery (dir. de publication): *Women and recession*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1988). De plus, l'insertion des femmes dans la population active au cours des années quatre-vingt s'est généralement accompagnée de certaines formes de flexibilité du marché du travail (G. Standing: «Global feminisation through flexible labour», *World Development*, vol. 17, n° 7, 1989).

¹⁰ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi*, janv. 2009.

¹¹ Les effets subis par les catégories vulnérables varient selon les pays et les périodes considérées (voir par exemple BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des femmes*, mars 2008).

¹² Sur les 2,9 millions de travailleurs qui ont perdu leur emploi en 2008 aux Etats-Unis, 2,3 millions étaient des hommes.

¹³ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des femmes*, mars 2008.

47. Les jeunes qui souhaitent entrer dans la vie active se heurtent à des difficultés considérables¹⁴ alors que, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, ils sont déjà en situation de faiblesse. Même pendant la période d'expansion qui a précédé la crise, la plupart des économies n'avaient pas réussi à créer suffisamment d'emplois décents et productifs pour les jeunes. Entre 1997 et 2007, le nombre de jeunes chômeurs a augmenté de 8 millions¹⁵. De plus, l'absence de débouchés décents professionnels en début de carrière risque de compromettre les perspectives d'emploi des jeunes pour l'avenir. Les jeunes travailleurs sont encore plus défavorisés dans les pays en développement¹⁶.
48. Alors que les suppressions d'emplois se multiplient, les travailleurs migrants sont particulièrement exposés et sont souvent parmi les plus durement touchés, en partie à cause de leur faible pouvoir de négociation (surtout pour ceux qui ont immigré récemment). Lors de précédentes crises, les travailleurs migrants les plus vulnérables que sont principalement les femmes et les clandestins ont été nombreux à perdre leur emploi. Et ceux qui parviennent à conserver leur emploi voient bien souvent leurs conditions de travail se détériorer considérablement.

On craint une poursuite de la détérioration du marché du travail et de la situation sociale ...

49. Au niveau mondial, le nombre de chômeurs pourrait augmenter de 20 millions en 2009¹⁷. Si on en arrive au point où le chômage progresse autant que dans les années quatre-vingt-dix, le nombre de chômeurs pourrait être de 50 millions de personnes, ce qui porterait le taux de chômage mondial à 7 pour cent¹⁸.
50. De même, l'emploi vulnérable, notion qui recouvre les travailleurs indépendants et les travailleurs familiaux, devrait augmenter de quelque 25 millions (figure 3, panel A). L'essentiel de cette augmentation devrait concerner l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne.

¹⁴ En Espagne, par exemple, l'emploi a diminué pour la plupart des groupes d'âges au cours du quatrième trimestre de 2008, mais ce recul a été particulièrement marqué pour les 20-24 ans (10 pour cent).

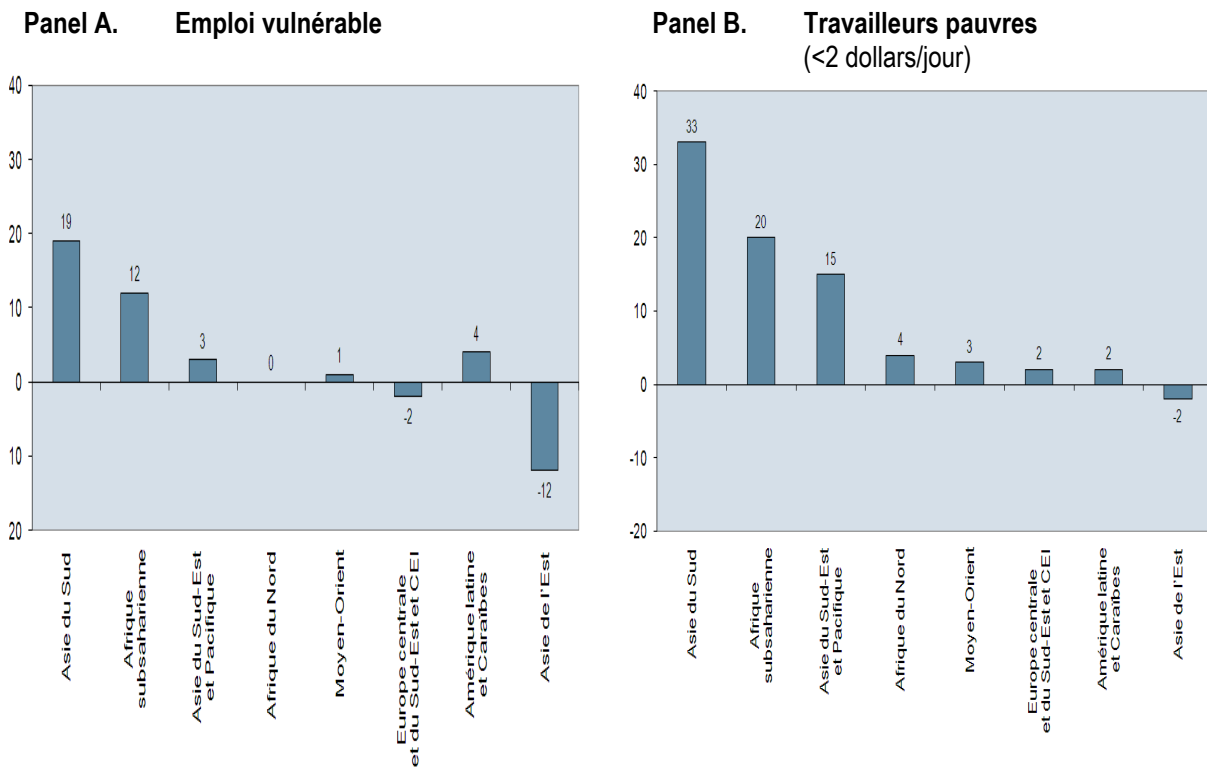
¹⁵ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes*, oct. 2008.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi*, janv. 2009. Scénario 2. Projection sur la relation historique entre la croissance de l'économie et le chômage au moment des crises dans chaque économie; FMI, nov. 2008, estimations révisées pour la croissance économique.

¹⁸ *Ibid.* Scénario 3. Projection sur la base d'une augmentation simultanée du taux de chômage dans les économies développées et l'Union européenne égale à la plus forte augmentation depuis 1991 et égale à la moitié de la plus forte augmentation pour les économies des autres régions; FMI, nov. 2008, estimations révisées pour la croissance économique.

Figure 3. Augmentation prévue de l'emploi vulnérable et du nombre de travailleurs pauvres
(en millions, évolution entre 2007 et 2009)



Source: BIT: *Tendances mondiales de l'emploi*, janv. 2009.

- 51.** Comme cela a été le cas lors des crises précédentes, cette situation pourrait engendrer une forte pression à la baisse sur les salaires dans l'économie informelle, lesquels avaient commencé à baisser avant la crise actuelle et sont bien inférieurs à ceux des travailleurs fixes¹⁹, et cela conduira probablement aussi à une réduction du nombre de jours ouvrés²⁰. Cette combinaison de facteurs va réduire les revenus des ménages et provoquer une érosion du pouvoir d'achat, ce qui va se traduire par une augmentation de la proportion de travailleurs pauvres dans la plupart des pays en développement (figure 3, panel B). Si l'on se base sur un seuil de 2 dollars des Etats-Unis par jour, en 2008 et 2009, le nombre de travailleurs pauvres devrait augmenter dans toutes les régions en développement (+ 75 millions, essentiellement en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne).
- 52.** L'augmentation du nombre de travailleurs pauvres va accentuer les effets de la hausse des prix des produits alimentaires sur les populations pauvres des pays en développement (encadré 3). Maintenant que les prix ont chuté, leur volatilité récente risque, lorsque la demande de produits alimentaires de base reprendra, d'aggraver les problèmes qui vont de pair avec la pauvreté.

¹⁹ BIT: *Rapport mondial sur le travail, Les inégalités de revenus à l'heure de la mondialisation financière*, IIES, Genève, 2008.

²⁰ G. Betcherman; R. Islam (directeurs de publication), *op. cit.*

Encadré 3 Instabilité des prix des produits alimentaires et effets sur les pauvres

Selon les estimations, la hausse des prix des produits alimentaires entre 2005 et 2008 a entraîné une augmentation de plus de 1 pour cent du nombre de personnes vivant dans des conditions d'extrême pauvreté en Asie de l'Est, au Moyen-Orient et en Asie du Sud. L'Afrique a été relativement épargnée car la hausse y a été moins forte que dans les autres régions. Comme les populations pauvres des pays en développement consacrent au moins 50 pour cent de leur budget à la nourriture, l'augmentation des prix des produits alimentaires a eu sur elles des effets disproportionnés. Depuis juillet 2008, les prix de tous les produits de base, y compris les produits alimentaires, ont fortement baissé, en raison essentiellement d'un recul de la demande mondiale. Toutefois, les prix des produits alimentaires restent bien supérieurs à ce qu'ils étaient dans les années quatre-vingt-dix¹.

FAO – Indices des prix des produits de base (2000-2009)



¹ Ibid.

Source: FAO, fév. 2009.

... risquant d'entraîner une récession durable du marché du travail

53. Les crises précédentes montrent qu'il faut plus de temps pour revenir aux niveaux d'emploi précédant la crise que pour rétablir la croissance, et que l'impact des crises bancaires est souvent plus profond et plus durable (encadré 4).

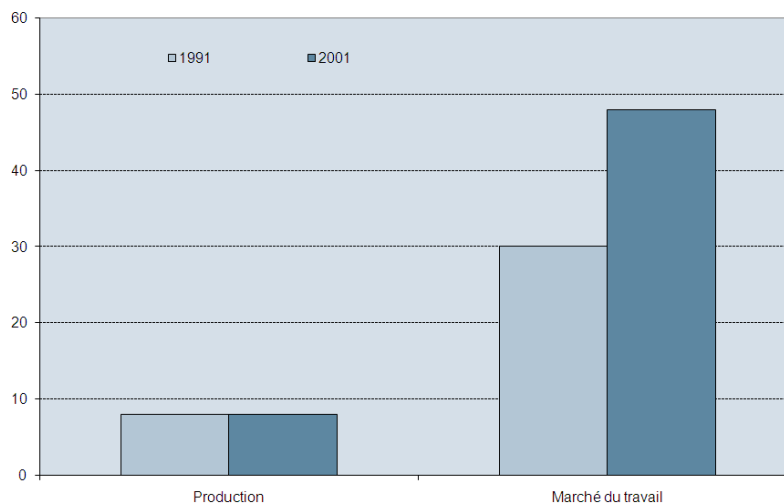
Encadré 4

Répercussions des crises bancaires et redressement de l'emploi après les récessions

Les crises bancaires ont généralement des effets à long terme sur l'emploi ¹. Les précédentes crises ont entraîné, en moyenne, une chute du PIB qui a duré près de deux ans et une augmentation du chômage sur une période beaucoup plus longue – de quatre à cinq ans. En outre, comme la croissance des recettes publiques ralentit sensiblement l'année où il y a une crise et recule dans les années qui suivent, la valeur réelle de la dette publique a tendance à exploser, augmentant en moyenne de 86 pour cent. Ainsi, les conséquences budgétaires des crises bancaires vont bien au-delà du coût immédiat du sauvetage du secteur concerné.

La figure ci-dessous montre la durée des deux dernières récessions aux Etats-Unis (1991 et 2001). Chacune a duré huit mois (d'après le National Bureau of Economic Research), mais le marché du travail ne s'est redressé qu'après 30 mois pour la récession de 1991 et qu'après 48 mois pour la récession de 2001. En d'autres termes, non seulement le redressement du marché du travail prend plus de temps après une récession, mais il semble qu'il faille plus de temps, ces dernières années, pour qu'il se matérialise.

Durée nécessaire à la reprise de la production et au redressement du marché du travail après les récessions de 1991 et de 2001 aux Etats-Unis (en mois)



¹ Voir C.M. Reinhart; K.S. Rogoff: *Banking Crises: An Equal Opportunity Menace*, National Bureau of Economic Research (NBER), document de travail n° 14587, 2008a; et C.M. Reinhart; K.S. Rogoff: *The Aftermath of Financial Crises*, document établi en vue de sa présentation à l'Association économique américaine, 2008b.

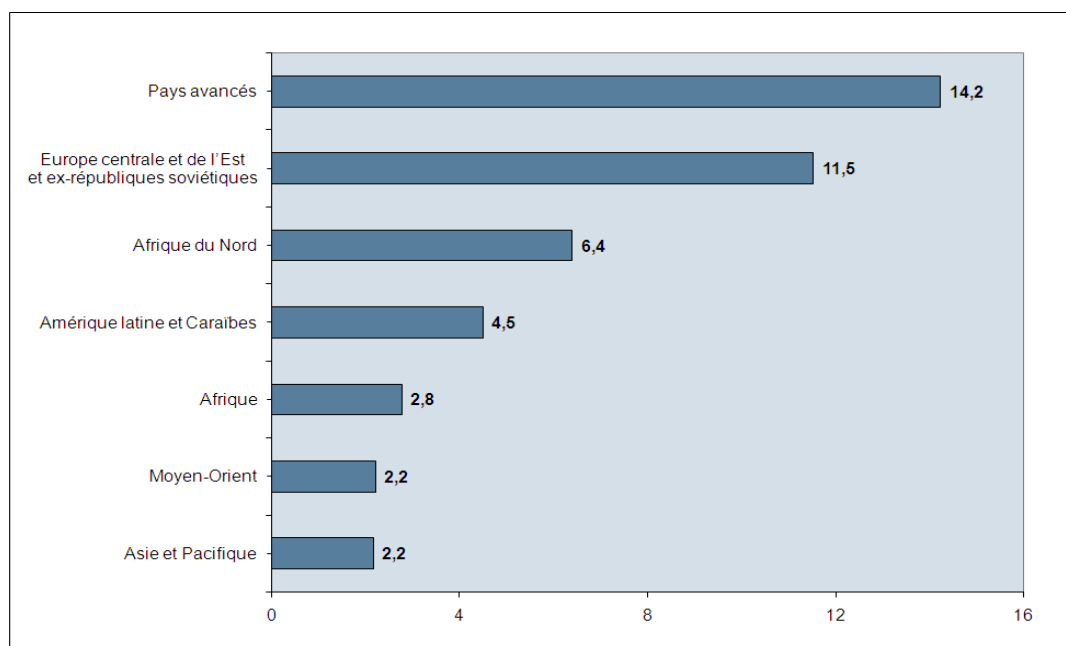
Source: J. Irons: *How long would a job-market recovery take?*, Economic Policy Institute, 7 janv. 2009.

En fonction du niveau de protection sociale, la récession du marché du travail pourra entraîner de graves difficultés sociales ...

- 54. Le système de protection sociale, s'il est bien conçu, joue un rôle fondamental car il permet d'atténuer les troubles sociaux liés à la crise. Cependant, l'éventail des prestations et mesures de soutien proposées varie considérablement d'un pays et d'une région à l'autre. La part des dépenses sociales dans le PIB est comprise entre 14 pour cent dans les pays avancés et 2 ou 3 pour cent en Asie, au Moyen-Orient et en Afrique subsaharienne (figure 4). En réalité, dans de nombreux pays émergents et pays en développement, la majorité des travailleurs ne cotisent pas aux régimes de protection sociale de base, y

compris à l'assurance-chômage²¹. Cela s'explique principalement par le fait que la plupart des emplois sont dans le secteur informel.

Figure 4. Dépenses sociales en pourcentage du PIB, année la plus récente disponible *



* On entend par «dépenses sociales» (consolidées au niveau de l'Etat) les transferts destinés à protéger l'ensemble de la population contre certains risques sociaux; il s'agit notamment des services médicaux, de l'indemnisation du chômage, des pensions de retraite de la sécurité sociale et des prestations d'aide sociale. Les prestations sociales comprennent les indemnités de maladie et prestations d'invalidité, les allocations de maternité et allocations familiales, les indemnités de chômage, les pensions de retraite et de réversion et les prestations en cas de décès. Les subventions, allocations et autres prestations sociales comprennent tous les transferts sans contrepartie et non remboursables effectués sur le compte courant d'entreprises privées et publiques; les dons aux gouvernements étrangers, aux organisations internationales et à d'autres services gouvernementaux, ainsi que les prestations sociales et d'aide sociale et les prestations sociales de l'employeur en espèces et en nature.

Source: FMI: Government Financial Statistics. 2007.

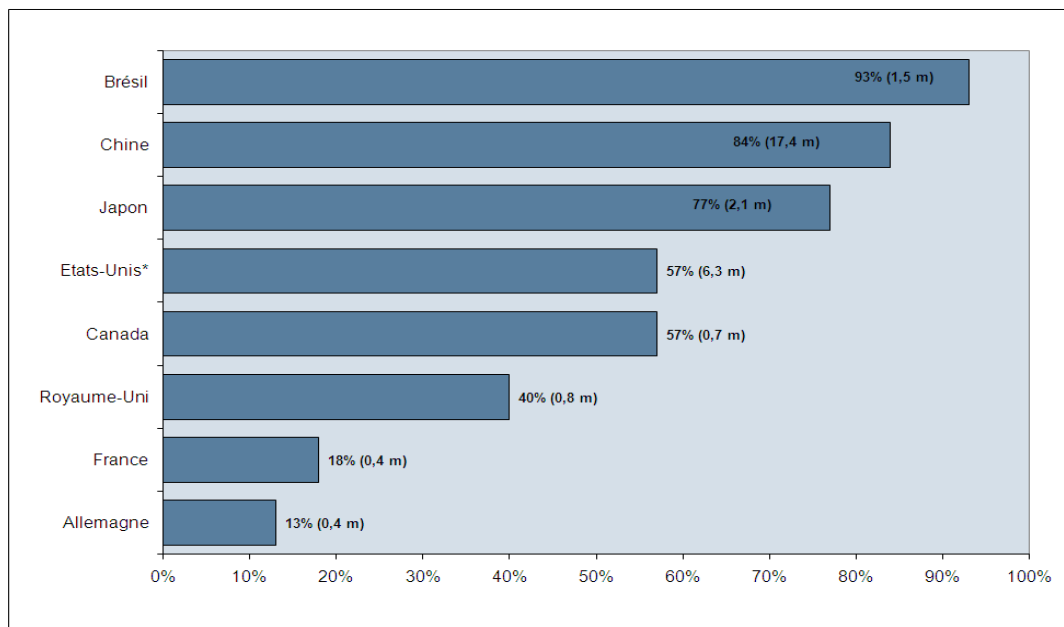
... car des millions de travailleurs ne bénéficient pas d'un soutien suffisant ...

55. Même dans les pays émergents et les pays en développement, s'il existe des régimes d'assurance-chômage, ils sont souvent réservés aux zones urbaines. En Chine, par exemple, près de 5 millions de travailleurs urbains sans emploi (57 pour cent) n'avaient pas d'assurance-chômage en 2005. Etant donné que, en Chine, l'emploi en milieu rural représente plus de 60 pour cent de l'emploi total, la proportion de chômeurs qui ne peuvent pas percevoir d'indemnités de chômage est probablement plus proche des 84 pour cent (figure 5).

²¹ Il importe de noter que, dans de nombreux pays – émergents, en développement et développés –, les chômeurs bénéficient d'autres prestations et mesures de soutien (par exemple, assistance sociale, formation, etc.).

56. Dans de nombreux pays développés, les chômeurs n'ont souvent pas droit à des allocations de chômage. Dans la moitié des pays membres de l'OCDE, au moins 50 pour cent des chômeurs ne sont pas indemnisés (mais ils peuvent avoir droit à l'aide sociale)²². Même dans des pays comme la France et le Royaume-Uni, où la couverture est plus élevée, de nombreux chômeurs ne sont pas indemnisés (figure 5).

Figure 5. Pourcentage (et nombre) de chômeurs NON indemnisés



* Pour les Etats-Unis, si l'on inclut aussi les prestations versées au titre du programme d'indemnisation du chômage de longue durée approuvé par le Congrès à l'été de 2008, le taux descend à 42 pour cent.

Source: Estimations IIES établies sur la base de statistiques nationales. Pour le Brésil, le pourcentage est tiré de Vroman et Brusentsev: *Unemployment Compensation Throughout the World: A Comparative Analysis*, 2005, et appliqué au niveau de chômage figurant dans l'enquête sur la population active de décembre 2008.

57. Au Canada, au Japon et aux Etats-Unis, où les conditions requises pour bénéficier de ces prestations sont souvent plus strictes, le pourcentage de chômeurs non indemnisés peut largement dépasser les 50 pour cent. A compter de janvier 2009, plus de 6 millions de chômeurs américains n'étaient pas indemnisés. Au Japon, près de 77 pour cent des chômeurs ne perçoivent pas d'indemnités.

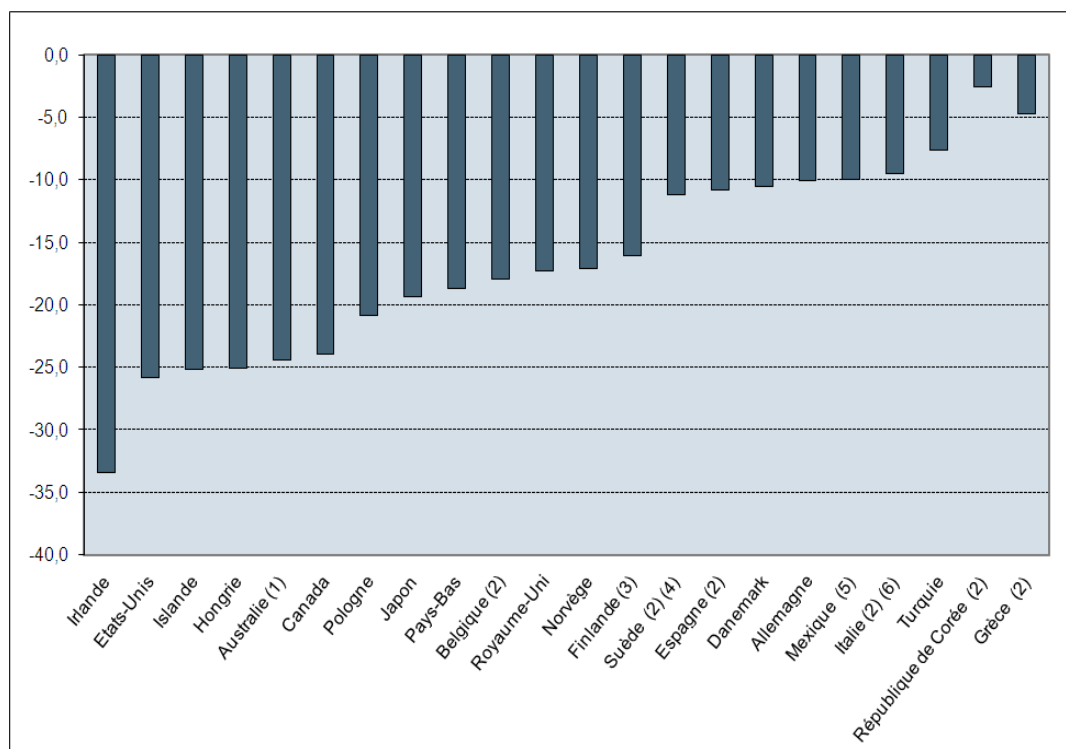
58. L'absence d'indemnisation du chômage est aggravée par le fait que, pour beaucoup, la protection sociale est subordonnée à l'emploi. Ainsi, à la baisse immédiate de revenu due au chômage s'ajoute la perte d'avantages non pécuniaires tels que l'assurance-maladie employeur, ce qui peut porter un coup particulièrement rude aux ménages à revenus intermédiaires et faibles.

²² Les taux de générosité et de remplacement – considération importante – varient notablement d'un pays à l'autre et ne sauraient être considérés comme indicatifs du montant des dépenses d'aide aux inactifs. OCDE: *Perspectives de l'emploi*, 2008; C. Stone; R. Greenstein; M. Coven: *Addressing Longstanding Gaps In Unemployment Insurance Coverage*, Center on Budget and Policy Priority, 2007; et base de données de l'OCDE sur les prestations et les salaires.

... et l'épargne retraite subit une érosion

59. Une conséquence immédiate de l'effondrement des marchés boursiers en 2008 a été la chute spectaculaire des actifs détenus par les particuliers dans les fonds de pension²³. D'après l'OCDE, entre janvier et octobre 2008, les fonds de pension privés ont enregistré des pertes de près de 20 pour cent – représentant une valeur de 4 500 milliards de dollars E.-U. (figure 6). Cette situation a suscité des inquiétudes quant à l'adéquation de l'épargne retraite pour de nombreux particuliers.

Figure 6. Rendement des fonds de pension (réel) pour certains pays, janvier-octobre 2008 (en pourcentage)



¹ Données officielles jusqu'à juin 2008, puis complétées par des estimations de l'OCDE jusqu'à octobre. ² Les données pour 2008 sont les données qui étaient disponibles au 30 septembre 2008. ³ Données se référant aux régimes légaux de retraite liée aux gains antérieurs. ⁴ Données se référant uniquement aux régimes de retraite professionnels. ⁵ Données se référant aux régimes de retraite obligatoires et facultatifs. ⁶ Données se référant aux nouveaux fonds de pension (contractuels et ouverts) institués après l'adoption de la loi de 1993.

Source: OCDE.

60. Dans les pays clients de la Banque mondiale dotés de régimes de retraite par capitalisation, les pertes se situent entre 8 et 50 pour cent²⁴. Au Chili, par exemple, les fonds de pension privés qui couvre 8,3 millions de travailleurs ont perdu au total 25 milliards de dollars des Etats-Unis en 2008. Les régimes publics traditionnels de retraite par répartition seront également touchés par la crise actuelle, mais beaucoup moins que les fonds de pension

²³ Dans les pays avancés, les pertes pourraient approcher les 40 pour cent en 2008. L'indice MSCI Emerging Markets (qui regroupe les indices de 25 pays émergents) a perdu plus de la moitié de sa valeur (54,5 pour cent) au cours de la même période, ce qui constitue la plus mauvaise performance annuelle depuis sa création il y a vingt ans.

²⁴ Banque mondiale: *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing countries*, 2009.

privés. Il est intéressant de noter que, compte tenu de la crise des fonds de pension, la Banque mondiale a modifié sa position sur cette question et préconise maintenant de privilégier les régimes nationaux de retraite par répartition²⁵.

La crise se produit après une période d'expansion caractérisée par une redistribution inégale des fruits de la croissance

61. La crise économique mondiale survient après une période de croissance soutenue dont les bénéfices ont été inégalement répartis²⁶. Au cours des deux décennies qui l'ont précédée, les revenus des plus riches ont augmenté plus rapidement que ceux des groupes à revenus intermédiaires et faibles²⁷. Comme cela est indiqué dans l'encadré 1, l'aggravation des inégalités de revenu au sein des pays a contribué à une augmentation de la demande de crédit, qui, conjuguée à une réglementation financière insuffisante est à l'origine de la crise actuelle.

En résumé, il faut éviter que les risques liés à la prolongation de la crise du marché du travail et des crises sociales ne se prolongent

62. Par définition, toute crise financière a de graves répercussions sur l'ensemble de l'économie réelle, laquelle dépend étroitement des marchés financiers pour assurer sa croissance et créer des emplois, mais la crise actuelle est plus profonde que les crises récentes. Elle a ses origines dans les pays développés qui tiraient la demande mondiale et la croissance des échanges. En outre, compte tenu de l'internationalisation de l'économie, elle touche maintenant la plupart des pays. De plus, alors que pendant la période d'expansion qui a précédé la crise, les fruits de la croissance étaient inégalement répartis, les coûts économiques et sociaux de la crise actuelle sont largement partagés. Le sentiment d'injustice monte, ce qui accroît les risques d'instabilité sociale.
63. Il est impératif d'éviter une crise majeure des marchés du travail et dans le domaine social. Déjà, les suppressions d'emplois se multiplient et les nouveaux arrivants, par exemple les jeunes, ont des difficultés à trouver un emploi. Toutefois, l'augmentation du chômage a été contenue dans une certaine mesure car les entreprises ont essayé de limiter les licenciements en réduisant les horaires et en recourant au chômage partiel. La situation pourrait changer si la récession devait se prolonger, auquel cas une augmentation massive du chômage serait inévitable et, dans les pays en développement, on assisterait à un transfert durable vers le secteur informel et à une augmentation du nombre de travailleurs pauvres.
64. Une récession prolongée aurait des effets allant bien au-delà de l'augmentation du chômage, du développement du secteur informel et de l'accroissement du nombre de travailleurs pauvres. Vu le nombre de ceux qui, sur la planète, ne bénéficient pas d'une protection sociale, les troubles sociaux liés aux incertitudes en matière d'emploi devraient s'intensifier. Certains pays en développement vont également devoir accueillir de

²⁵ *Ibid.*

²⁶ BIT: *Rapport mondial sur le travail, Les inégalités de revenus à l'heure de la mondialisation financière*, IIES, Genève, 2008.

²⁷ *Ibid.* et BIT: *Rapport mondial sur les salaires*, Genève, 2008.

nombreux travailleurs migrants rentrant chez eux. Et au sein des pays, le retour des travailleurs des zones urbaines, où les emplois disparaissent, vers les zones rurales pose également de graves problèmes. La protection sociale elle-même est touchée par la crise, à un moment où elle est plus nécessaire que jamais, surtout dans les pays qui ont recouru de manière excessive aux fonds de pension privés ou aux systèmes de santé financés par les employeurs.

II. Réactions à la crise à l'échelon national et international

65. Confrontés à des perspectives économiques sombres faisant craindre des difficultés majeures sur les marchés du travail et en matière sociale, des pays ont adopté dans différentes régions des mesures sans précédent pour lutter contre le ralentissement de l'activité économique mondiale. La présente partie passe brièvement en revue le résultat des efforts visant à coordonner les mesures ainsi prises. Elle décrit en outre les mesures de sauvetage adoptées par 40 pays (notamment ceux du G20)²⁸ et évoque notamment à ce titre les initiatives concernant le marché du travail qui ont été lancées et le rôle joué par le dialogue social et les institutions tripartites dans la définition de la ligne officielle à ce jour.

Les efforts internationaux pour la coordination des interventions anticrise se sont intensifiés

66. L'instabilité des marchés financiers mondiaux était perceptible dès le début de 2007. Cependant, ce n'est qu'en 2008, avec la faillite ou le renflouement en urgence de plusieurs établissements financiers tels qu'AIG, Bears Stearns ou Lehman Brothers, que l'agitation et la volatilité du système financier se sont installées. En effet, l'année 2008 est marquée tout du long par une paralysie du marché du crédit et un effondrement des indices boursiers. Après une première série d'interventions en ordre dispersé pour l'essentiel, il est apparu qu'il fallait une action mieux coordonnée à l'échelon international, ce qui a débouché sur plusieurs initiatives, dont les suivantes:

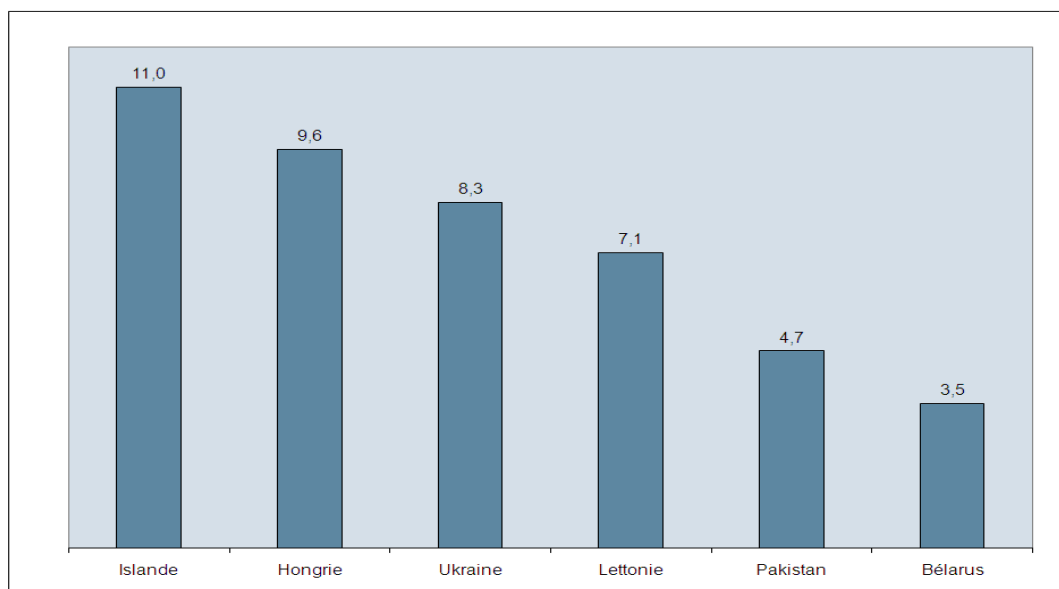
- un engagement des pays du G20, comme suite à une réunion tenue à Washington en novembre 2008, qui ont appelé à cette occasion à l'adoption de mesures visant les déterminants clés du travail décent et sont convenus qu'il fallait absolument coordonner les politiques macroéconomiques et réduire les déséquilibres à l'échelle internationale;
- un plan de relance économique approuvé par le Conseil européen en 2008 (200 milliards d'euros), qui vise à stimuler la demande à la fois par des mesures de relance budgétaire et un renforcement provisoire de l'assistance aux demandeurs d'emploi (transferts en espèces ou prolongement de la durée d'indemnisation du chômage). Le plan prévoit aussi un allègement de la fiscalité et des charges sociales ainsi que des mesures en faveur des petites entreprises²⁹.

²⁸ Pour une présentation plus approfondie de ces mesures, voir S. Khatiwada: *Stimulus packages to counter the global slowdown*, IIES, BIT, à paraître en 2009.

²⁹ Les 11 et 12 décembre 2008, le Conseil européen a approuvé un plan de relance économique pour l'Europe qui représentait 1,5 pour cent environ du PIB de l'Union européenne. Ce plan fournit un cadre commun pour les initiatives lancées par des Etats Membres ou les institutions de l'Union européenne.

67. La lutte contre les conséquences sociales de la crise est au cœur du mandat de l'OIT. La Déclaration sur la justice sociale souligne ainsi que «La politique relative aux échanges commerciaux et aux marchés financiers ayant des répercussions sur l'emploi, il incombe à l'OIT d'évaluer ces effets afin d'atteindre son objectif qui consiste à placer l'emploi au cœur des politiques économiques.»
68. Le FMI a fourni une assistance financière aux pays présentant un tassement particulièrement rapide des entrées de capitaux et un déficit de la balance des paiements. Les économies émergentes concernées ont réagi pour la plupart par une politique d'austérité budgétaire et monétaire proconjoncturelle destinée à rétablir la confiance dans le marché tout en s'appuyant sur l'assistance du FMI, qui est intervenu en garantissant les prêts et investissements internationaux³⁰. En conséquence, le FMI a mis à disposition, dans l'arsenal de mesures anticrise proposées aux pays, sa procédure de prêts d'urgence, à l'exécution particulièrement rapide. Plusieurs gouvernements – Bélarus, Hongrie, Islande, Lettonie, Pakistan et Ukraine – ont déjà eu recours aux prêts du FMI pour remettre leur système financier et économique sur pied (figure 7). La Lettonie a même conclu un accord de confirmation qui lui donne accès aux ressources du FMI pour financer des déficits passagers de sa balance des paiements. Le FMI dispose par ailleurs de quelque 200 milliards de dollars pour des prêts immédiats et peut débloquer le cas échéant 50 milliards de dollars supplémentaires³¹.

Figure 7. Assistance du FMI en pourcentage du PIB



Source: FMI.

³⁰ Y. Akyüz: *From liberalization to investment and jobs: Lost in translation*, Département de l'intégration des politiques et statistiques, document de travail n° 74, BIT, Genève, 2006.

³¹ Comme Dominique Strauss-Kahn, Directeur général du FMI, l'a souligné récemment, le FMI pourrait avoir besoin de 150 milliards de dollars supplémentaires pour aider les marchés émergents et les pays pauvres à surmonter la crise. Le Japon s'est engagé à hauteur de 100 milliards de dollars et l'appui d'autres pays est encore attendu.

Les gouvernements ont déployé une assistance massive et rapide pour remettre le système financier à flot ...

69. Dans un premier temps, les Etats sont intervenus pour assainir le bilan d'établissements bancaires en difficulté au cas par cas seulement. Ainsi, aux Etats-Unis et dans certains pays européens, l'Etat a recapitalisé des banques ou est intervenu en faveur de la fusion par absorption d'autres établissements, cherchant ainsi à relancer le marché du crédit en encourageant les institutions financières à se prêter les unes aux autres. Cependant, la confiance dans le marché a continué de reculer et le marché du crédit n'est pas reparti, ce qui montrait qu'il fallait intervenir à plus grande échelle.
70. Des interventions visant l'ensemble du système ont été mises en place en conséquence aux Etats-Unis et dans certains pays d'Europe; l'Etat a cherché notamment à assurer l'accès des établissements bancaires aux liquidités en garantissant directement les dépôts des particuliers et autres éléments du passif des banques, et à réduire leur ratio d'endettement par le rachat des actifs de qualité douteuse ou l'injection de capitaux frais. Quasiment toutes les grandes économies ont augmenté la garantie des dépôts privés, institué un système de garantie des prêts interbancaires, interdit ou restreint les ventes à découvert et recapitalisé les banques en difficulté par une prise de participations (tableau 2).
71. L'Allemagne, l'Australie, le Canada, l'Espagne, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suisse ont choisi de leur côté de racheter (ou assurer) les actifs toxiques; les Etats-Unis ont abandonné cette idée au profit de l'injection directe de capitaux. Cependant, avec le nouveau gouvernement au pouvoir, les Etats-Unis envisagent désormais d'épurer le bilan d'exploitation des banques de leurs actifs douteux par un apport atteignant au moins 500 milliards de dollars (voire jusqu'à 1 000 milliards) financé par des fonds publics et privés. Les nouveaux programmes proposés par le Secrétaire au Trésor des Etats-Unis reposent sur trois volets principaux: recapitalisation des principaux établissements bancaires par des fonds publics; création de structures mixtes public/privé appelées à racheter les actifs douteux des banques; et introduction d'un mécanisme de financement assuré par la Réserve fédérale pour un montant qui pourra atteindre 1 000 milliards de dollars et sera destiné à promouvoir les prêts aux consommateurs et aux entreprises.

Tableau 2. Les outils de lutte contre la crise dans un échantillon de pays ¹

	Relèvement du niveau de la garantie des dépôts des particuliers	Garantie des prêts et créances bancaires	Fonds pour le rachat d'effets de commerce	Rachat d'obligations hypothécaires	Interdiction ou restriction des ventes à découvert ²	Injections de capitaux	Option de rachat des actifs toxiques	Encouragement des fusions et acquisitions	Prêts d'urgence du FMI
Allemagne	X	X			X	X	X		
Australie	X	X		X	X		X		
Autriche	X	X			X	X			
Belgique	100 000 €	X			X	X			
Brésil								X	
Canada		X		X	X		X		
Chine						X		X	
République de Corée	X	X				X			
Danemark	X	X		X	X				
Espagne	100 000 €	X		X	X		X		
Etats-Unis	250 000 \$	X	X	X	X	X	X	X	
Finlande	50 000 €	X			X				
France	70 000 €	X			X	X			
Grèce	100 000 €	X			X	X			
Hongrie	50 000 €	X				X			15,7 milliards de \$
Inde						X			
Indonésie	2 milliards de rupiahs								
Irlande	100 000 €	X				X			
Islande	X					X			2,1 milliards de \$
Italie	100 000 €				X	X			
Japon		X			X				
Mexique		X							
Norvège	X	X					X		
Nouvelle-Zélande	X	X							
Pays-Bas	100 000 €	X			X	X			
Pologne	50 000 €								
Portugal	100 000 €	X				X			
Royaume-Uni	50 000 £	X		X	X	X		X	
Fédération de Russie	X	X			X	X			
Suède	50 000 €	X		X		X			
Suisse	X		X			X	X		
Turquie									X

¹ La plupart des dispositifs de lutte contre la crise ont été introduits en octobre-novembre 2008; seuls les pays en ayant instauré au moins un ont été inclus. La mention «X» signale l'adoption par le pays d'une mesure relevant à un titre ou à un autre de la catégorie visée. ² L'interdiction de la vente à découvert a été levée pour certaines catégories d'actifs en Suisse et au Royaume-Uni.

Source: IIES, d'après Bloomberg, la Banque des règlements internationaux et l'OCDE.

... appui conforté par un assouplissement de la politique monétaire et autres mesures des banques centrales

72. Parallèlement, les banques centrales se sont portées au secours des marchés financiers internationaux partout dans le monde en les alimentant en liquidités ou en assouplissant la politique monétaire³². Ainsi, la Réserve fédérale des Etats-Unis et d'autres banques centrales majeures, notamment la Banque centrale européenne, la Banque d'Angleterre et la Banque du Japon, ont généreusement alimenté le marché en liquidités pour pouvoir prêter aux banques et aux intermédiaires directement au moyen des mécanismes de prêt traditionnels ou de dispositifs nouveaux.
73. Un assouplissement brutal de la politique monétaire a été décidé en outre compte tenu de la détérioration rapide des perspectives économiques. Elle s'est manifestée notamment par des baisses successives des taux d'intérêt coordonnées à l'échelon international (tableau 3). Ce retournement de tendance de la politique monétaire, axée désormais sur la promotion de l'activité économique plutôt que sur la lutte contre l'inflation, a bénéficié du recul rapide de l'inflation, qui a abouti dans certains pays à l'apparition de pressions déflationnistes. Ainsi, la Réserve fédérale des Etats-Unis a abaissé le taux des fonds fédéraux jusqu'à un plancher historique compris entre 0 et 0,25 pour cent. Même parmi les pays émergents, la crainte de l'inflation a nettement régressé avec le déclin rapide du cours des produits de base. Cependant, malgré ces efforts, le ralentissement de l'économie mondiale se poursuit et, avec des taux de croissance quasiment nuls dans certains cas, le recours à des mesures de politique monétaire est désormais restreint. Les pouvoirs publics se sont donc tournés vers des plans de sauvetage budgétaire.

Tableau 3. Politique monétaire – évolution des taux d'intérêt

Afrique du Sud	Taux de refinancement principal ramené à 11,5 % après une réduction de 0,5 % (déc. 2008)
Allemagne	Réduction du taux (BCE) ¹
Arabie saoudite	Taux de refinancement principal ramené à 2,5 % après une réduction de 0,5 % (déc. 2008) puis à 2 % après une nouvelle réduction de 0,5 % (janv. 2009)
Australie	Taux ramené à 3,25 % (fév. 2009)
Autriche	Réduction du taux (BCE)
Belgique	Réduction du taux (BCE)
Bésil	Taux ramené à 12,75 % après une réduction de 1 % (janv. 2009)
Canada	Réduction de 2,25 % sur l'année 2008; taux ramené à 1 % après une réduction de 0,5 % (janv. 2009)
Chili	Taux du financement à un jour ramené à 7,5 % après une réduction de 1 % (janv. 2009) puis à 7,25 % après une nouvelle réduction de 0,25 % (janv. 2009)
Chine	Taux des prêts à un an ramené à 5,58 % après une réduction de 1,89 % (déc. 2008) puis à 5,31 % après une nouvelle réduction de 0,27 % (déc. 2008)
République de Corée	Taux ramené à 3 % après une réduction de 1 % (déc. 2008) puis à 2 % après une réduction de 1 % (fév. 2009)
Danemark	Taux ramené à 4,25 % après une réduction de 0,75 % (déc. 2008)

³² On parle à ce sujet d'assouplissement quantitatif lorsque la banque centrale accroît la masse monétaire centrale en rachetant des titres d'Etat et d'assouplissement qualitatif quand le rachat porte sur les titres de sociétés privées, y compris des créances éventuellement difficiles à vendre ou présentant des risques importants d'insolvabilité.

Espagne	Réduction du taux (BCE)
Etats-Unis	Réduction de 3,25 % entre janv. et oct. 2008; taux situé dans une fourchette de 0,25 à 0 % après réduction (déc. 2008)
Finlande	Réduction du taux (BCE)
France	Réduction du taux (BCE)
Grèce	Réduction du taux (BCE)
Hongrie	Taux relevé de 3 % (oct. 2008) à titre de mesure d'urgence, ramené ensuite à 10,5 % après une réduction de 0,5 % (déc. 2008) puis à 10 % après une nouvelle réduction de 0,5 % (déc. 2008)
Inde	Taux de refinancement porté à 7,5 % après une réduction de 1,5 % (oct. 2008), ramené ensuite à 6,5 % après une nouvelle réduction de 1 % (déc. 2008) puis à 5,5 % après une réduction supplémentaire de 1 % (janv. 2009)
Indonésie	Taux ramené à 9,25 % après une réduction de 0,25 % (déc. 2008), puis à 8,75 % après une réduction de 1,5 % (janv. 2009) et enfin à 8,25 % après une baisse de 0,5 % (fév. 2009)
Irlande	Réduction du taux (BCE)
Islande	Taux relevé (mesure d'urgence)
Italie	Réduction du taux (BCE)
Japon	Taux ramené à 0,3 % après une réduction de 0,2 % (oct. 2008) puis à 0,1 % après une nouvelle réduction de 0,2 % (déc. 2008)
Malaisie	Taux ramené à 2,5 % après une réduction de 0,75 % (janv. 2009)
Mexique	Taux ramené à 6,75 % après une réduction de 1 % (janv. 2009)
Nigéria	Taux ramené à 9,7 % après une réduction de 0,55 % (sept. 2008)
Norvège	Réduction du taux
Nouvelle-Zélande	Réduction de 1,5 % (déc. 2008)
Pays-Bas	Réduction du taux (BCE)
Philippines	Taux ramené à 5 % après une réduction de 0,5 % (janv. 2009)
Pologne	Réduction du taux
Portugal	Réduction du taux (BCE)
Royaume-Uni	Taux ramené à 2 % après une réduction de 1 % (déc. 2008), puis à 1,5 % après une réduction de 0,5 % (janv. 2009) et à 1 % après une nouvelle réduction de 0,5 % (fév. 2009)
Suède	Réduction du taux de 1,75 % (déc. 2008)
Suisse	Taux ramené à 0,5 % (déc. 2008)
Thaïlande	Taux ramené à 2 % (janv. 2009)
Turquie	Taux ramené à 13 % (janv. 2009)
Viet Nam	Taux ramené à 7 % après une réduction de 1,5 % (janv. 2009)

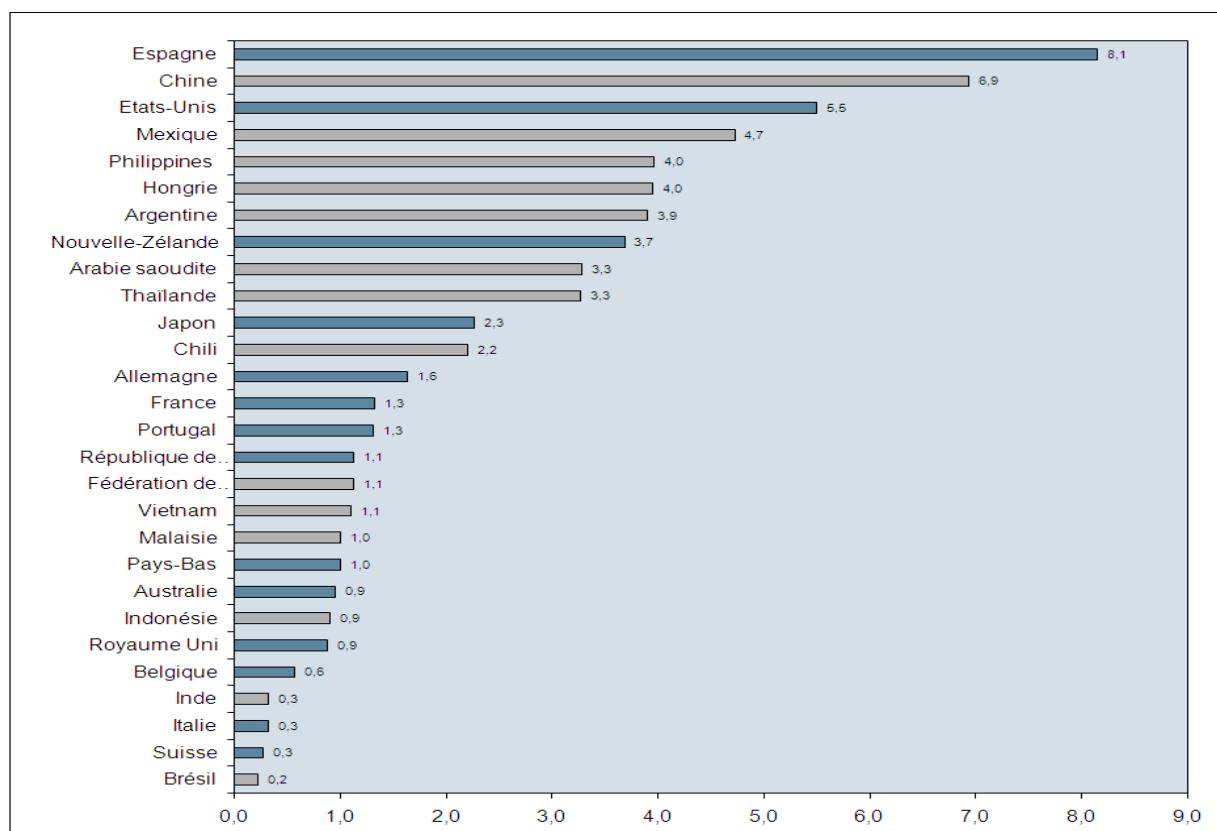
¹ Le taux de la Banque centrale européenne (BCE) était de 2 pour cent au 31 janvier 2009.

Source: IIES, sur la base de sources nationales.

Des plans de relance budgétaire ont été annoncés, avec un certain retard toutefois par rapport aux plans de sauvetage financier ...

74. Comme cela a été souligné au Sommet du G20 qui s'est tenu à Washington, on s'accorde de plus en plus à penser que des mesures budgétaires radicales – réduire la charge fiscale et accroître les dépenses – s'imposent pour stimuler la demande intérieure et parer à la pire récession économique qui ait eu lieu depuis la dépression des années trente. Par conséquent, l'ampleur des plans de relance budgétaire annoncés varie d'un pays à l'autre, le plan de l'Espagne étant le plus important en pourcentage du PIB, suivi par ceux de la Chine et des Etats-Unis (figure 8).

Figure 8. Plan de relance en pourcentage du PIB (en février 2009) *



* Chiffres du PIB 2008 tirés des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI. Les pays développés sont indiqués en gris foncé, les pays en développement et les pays émergents en gris. Pour la plupart des pays, la durée sur laquelle portent les dépenses n'est pas claire et dans certains cas le plan a été annoncé sans autres précisions. Pour l'Allemagne, la Chine et le Royaume-Uni, la durée du plan est de deux ans, raison pour laquelle la valeur totale du plan a été divisée par deux.
Source: IIES, d'après des sources nationales.

... et un certain degré d'incertitude quant à l'importance et à la durée exactes des plans de relance ...

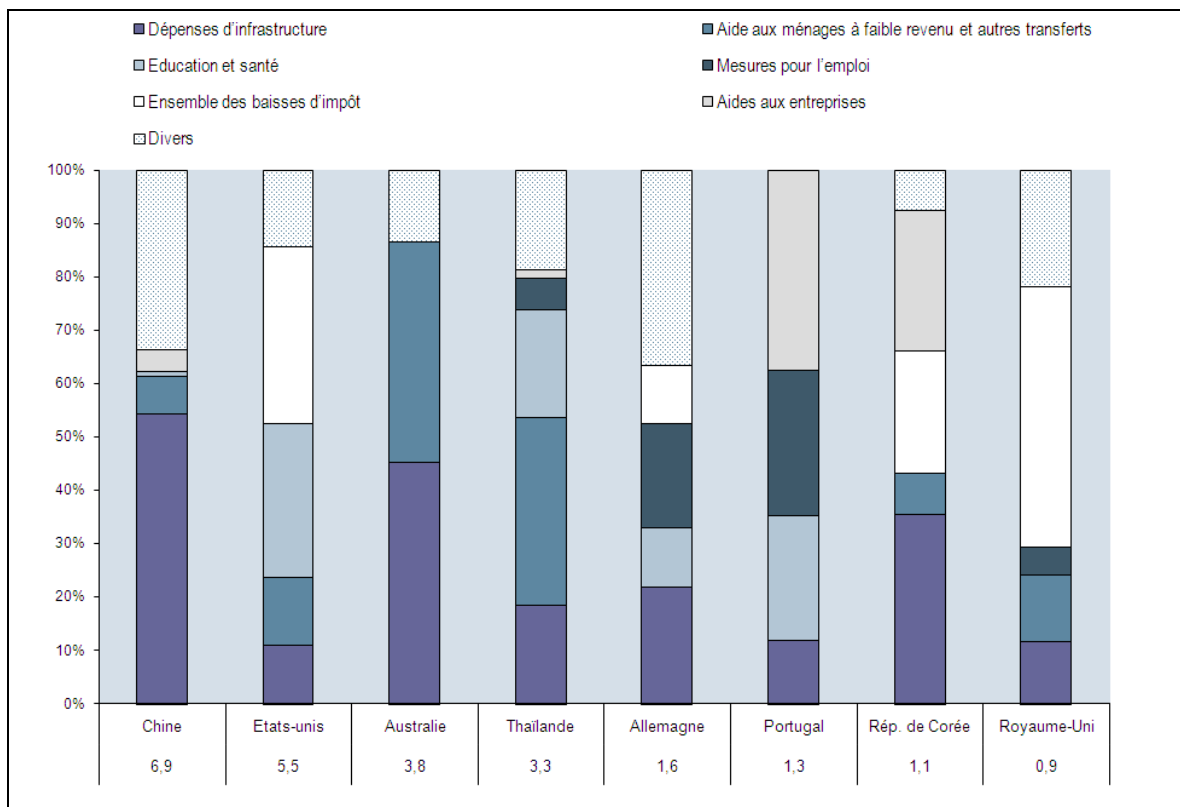
75. Cependant, des incertitudes demeurent en ce qui concerne l'importance et la durée exactes des plans de relance. Premièrement, la répartition des mesures de relance qui correspondent à des dépenses déjà anciennes (budgétées antérieurement) et des mesures qui supposent des dépenses nouvelles n'est pas claire. Deuxièmement, le calendrier de mise en œuvre des plans de relance est également assez flou. Pour certains pays comme l'Allemagne, la Chine et le Royaume-Uni, la période prévue est de deux ans (2009-10),

mais pour la majorité des pays, la durée des mesures impliquant des dépenses nouvelles n'a pas encore été arrêtée³³. Troisièmement, les pays ont pour la plupart annoncé des plans de relance budgétaire qui diffèrent de leurs plans de sauvetage financier, mais ils tendent à considérer l'aide financière accordée à différents secteurs (par exemple les garanties de prêts) comme faisant partie intégrante de ces trains de mesures. S'agissant des pays considérés en l'espèce, on a tenté de distinguer les efforts menés sur le plan budgétaire de ceux déployés sur le front financier. Quatrièmement enfin, les dépenses de relance annoncées par certains pays sont inscrites au budget national annuel, ce qui ne permet pas de déterminer facilement l'ampleur des dépenses nouvelles.

...ainsi que d'importantes disparités dans la répartition des dépenses...

76. Sur huit pays pour lesquels des données détaillées sont disponibles, l'importance accordée à tel ou tel poste de dépenses varie nettement d'un plan de relance à l'autre (figure 9). Néanmoins, ces pays ont tous affecté des ressources aux travaux d'infrastructure, quoique dans des proportions très variables – plus de la moitié du plan (54 pour cent) en Chine contre moins de 11 pour cent aux Etats-Unis. En revanche, les mesures d'aide à l'emploi et les dispositions en faveur des ménages à faible revenu sont généralement limitées. Par exemple, seulement la moitié des pays considérés ont mis en œuvre des mesures pour l'emploi (notamment l'Allemagne et le Portugal) tandis que l'Australie et la Thaïlande sont les seuls pays à prévoir des ressources importantes pour venir en aide aux ménages à faible revenu.

Figure 9. Répartition des dépenses en pourcentage du total pour les pays considérés *



* Les pays sont classés en fonction de la part de leur plan de relance dans le PIB.

Source: IIES, d'après Bloomberg, la Banque asiatique de développement et le *New York Times*.

³³ On divise par deux la valeur totale des plans de sauvetage de l'Allemagne, de la Chine et du Royaume-Uni avant de calculer ce que ces plans représentent en pourcentage du PIB.

77. Une analyse plus vaste, portant sur les 40 pays pour lesquels des données sont disponibles, confirme que la composition des plans de relance varie considérablement. Il est toutefois possible de classer la quasi-totalité des mesures dans les trois grands domaines suivants: dépenses accrues consacrées aux biens et services publics, aides fiscales en faveur des consommateurs (par exemple, allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, transferts en espèces) et aides fiscales en faveur des entreprises (par exemple, allègement de l'impôt sur les sociétés).

78. S'agissant des *dépenses consacrées aux biens et services publics*:

- Au moins la moitié des pays considérés ont annoncé des augmentations des dépenses consacrées à l'infrastructure, à l'éducation et à la santé.
 - Les projets d'infrastructure portent essentiellement sur la construction et la remise en état de routes, de ponts et de voies de chemin de fer ainsi que sur des projets d'infrastructure en zone rurale, une attention particulière étant accordée aux projets déjà à l'étude (par exemple en Chine, en Italie et aux Pays-Bas). Certains pays, notamment la Chine, les Etats-Unis, le Japon et le Portugal, ont inclus des projets à haut rendement énergétique dans leurs dépenses d'infrastructure. La Chine et la Thaïlande ont par ailleurs annoncé l'adoption de mesures visant à accroître l'offre de logements pour les ménages défavorisés (projets de construction de logements sociaux).
 - En matière d'éducation et de santé, l'Arabie saoudite et la Chine ont annoncé des augmentations notables des fonds alloués à ces domaines, et plusieurs autres pays prévoient la construction d'établissements scolaires et d'hôpitaux dans le cadre de programmes de développement rural.

79. S'agissant des *aides fiscales en faveur des consommateurs*:

- L'Allemagne, l'Espagne, les Etats-Unis, la Nouvelle Zélande, le Royaume-Uni et la Fédération de Russie ainsi que de nombreux autres pays ont choisi de procéder à des allègements fiscaux pour stimuler la consommation (ces abattements sont de deux types: réductions de l'impôt sur le revenu et réductions de taxes sur les ventes comme la TVA). D'autres ont consenti des dégrèvements fiscaux afin de doper les ventes dans certains secteurs, notamment les ventes d'automobiles en Allemagne, au Brésil et en Turquie.
- L'Australie, les Etats-Unis, l'Italie et le Mexique ont mis en place des mesures favorables à l'acquisition de biens immobiliers. Dans certains cas, il s'agit de mesures destinées à encourager, au moyen de subventions et d'exonérations fiscales, les consommateurs à acheter des logements présentant un haut rendement énergétique ou à faire rénover leur habitation pour la rendre «écologique».
- L'Australie, la Chine, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique et les Philippines ont annoncé des *augmentations des transferts sociaux* en faveur des ménages défavorisés ou à faible revenu. Il s'agit notamment de transferts directs en espèces, de transferts en espèces sous conditions et de programmes de protection sociale.

80. S'agissant des *aides fiscales en faveur des entreprises*:

- Plusieurs plans de relance mettent l'accent sur la viabilité des grandes entreprises, en particulier dans les secteurs de la finance et de l'automobile.

- Dans certains cas, des mesures ont été expressément ciblées sur les PME (par exemple en République de Corée, au Japon et au Mexique). En outre, des investissements publics dans l'infrastructure, le bâtiment et le logement permettront d'offrir de nouveaux débouchés commerciaux pour les PME. D'autres mesures en faveur des entreprises visent expressément à atténuer les répercussions de la crise sur l'emploi.

... et une aide directe plus ou moins importante en matière d'emploi et de protection sociale ...

81. Certains pays ont annoncé qu'ils allaient prendre, dans le cadre de leurs efforts de relance budgétaire, des mesures expresses pour aider les travailleurs et les employeurs (voir certains exemples par pays dans le tableau 4):

- Les Etats-Unis et le Japon ont pris des dispositions pour allonger la durée d'indemnisation du chômage. La France et la Suisse ont par ailleurs mis en place des systèmes d'allocations de chômage plus généreux pour les travailleurs dont l'employeur se sépare temporairement. Dans le même temps, le Canada, la Chine et la Turquie sont, eux aussi, sur le point d'allonger la durée d'indemnisation du chômage. D'autres pays comme la République de Corée, les Philippines et la Thaïlande ont annoncé des mesures nationales pour venir en aide aux travailleurs vulnérables.
- Certains pays ont davantage recours aux prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi, conjuguées à l'application d'un horaire de travail réduit, pour mettre un frein aux licenciements. Par exemple, en Allemagne, les pouvoirs publics accordent aux travailleurs qui continuent d'exercer leur emploi – mais selon un horaire réduit – le droit à un complément du revenu, et les entreprises obtiennent le remboursement intégral des cotisations qu'elles versent à la sécurité sociale pour le compte de leurs salariés lorsque les heures chômées (en raison du temps de travail réduit) sont mises à profit aux fins d'activités de formation.
- Afin d'encourager l'embauche, certains pays ont annoncé la mise en place de subventions et d'exonérations. Par exemple, le Royaume-Uni a annoncé le versement de subventions aux employeurs (jusqu'à 2 500 livres sterling), qui recrutent des travailleurs au chômage depuis plus de six mois et le Japon a fait part de son intention d'accorder une subvention aux employeurs qui titularisent des travailleurs temporaires. Les autres pays ayant annoncé divers types de mesures d'encouragement à l'embauche sont notamment l'Allemagne, l'Australie, le Chili, la Chine, la République de Corée, les Etats-Unis, la France et les Pays-Bas.
- L'Allemagne, l'Australie, le Canada, le Chili, la Chine, la République de Corée, les Etats-Unis, la France, l'Indonésie, le Japon, le Portugal, le Royaume-Uni et la Thaïlande ont annoncé des programmes de formation pour les travailleurs licenciés dans le cadre de leurs initiatives concernant le marché du travail. Les programmes de formation comprennent, entre autres activités, des ateliers de formation professionnelle pour les travailleurs migrants licenciés et de plus amples possibilités pour les apprentis artisans.
- Il est également probable que les nouveaux projets d'infrastructure, évoqués brièvement ci-dessus, ainsi que le financement accru mis à la disposition des autorités locales permettront de créer davantage d'emplois dans le secteur public. En février 2009, quelque 20 pays sur les 40 considérés ont fait des annonces allant dans ce sens.

82. Un nombre limité de pays ont indiqué s'être fixés des *objectifs précis en matière de création d'emplois*, à savoir notamment: le Chili (100 000 emplois), l'Espagne (300 000), les Etats-Unis (3,5 millions), la France (de 80 000 à 110 000 emplois), la Hongrie (20 000) et l'Indonésie (2,6 millions). En Espagne, aux Etats-Unis et en France, ces objectifs incluent la création d'emplois verts. Toutefois, les objectifs en matière de création d'emplois n'englobent pas les plans de sauvetage des emplois existants.

Tableau 4. Exemples de mesures concernant le marché du travail prises pour faire face à la crise¹

	I. Prolongement de la durée d'indemnisation du chômage	II. Mesures d'insertion		III. Augmentation du nombre d'emplois dans le secteur public ³
		A. Mesures d'incitation à l'embauche ²	B. Autres mesures d'insertion (aide à la recherche d'emploi, formation, mesures en faveur des catégories défavorisées, etc.)	
Allemagne	X	Réduction du montant des primes d'assurance-maladie	X	
Arabie saoudite				X
Argentine				X
Australie		Fonds alloués aux entreprises au titre de programmes de perfectionnement et de formation du personnel	Augmentation du nombre de places de formation sur la productivité (de 57 000 à 113 000)	X
Brésil	Relèvement de 12 pour cent du salaire minimum à compter de février 2009 (45 millions de travailleurs concernés); allongement de la durée des allocations chômage: 5 à 7 mois au lieu de 3 à 5 mois			
Canada	X (à l'étude mais pas encore approuvé)		1,5 milliard de dollars versés à un fonds pour la formation professionnelle des travailleurs licenciés	
Chili		X		X
Chine	X (à l'étude aux niveaux local et régional; recommandé par le gouvernement central)	Réduction des primes d'assurance-maladie et accident; horaire de travail et rémunérations modulables pour les entreprises du secteur des services	Programme national de formation professionnelle pour les travailleurs migrants retournant au pays après avoir perdu leur emploi	Suspension provisoire des plans de licenciement dans les entreprises publiques

	I. Prolongement de la durée d'indemnisation du chômage	II. Mesures d'insertion		III. Augmentation du nombre d'emplois dans le secteur public ³
		A. Mesures d'incitation à l'embauche ²	B. Autres mesures d'insertion (aide à la recherche d'emploi, formation, mesures en faveur des catégories défavorisées, etc.)	
République de Corée	Aide aux travailleurs vulnérables (en dehors du système de protection sociale) mis au chômage technique sans rémunération	Exonération fiscale et prorogation du délai de paiement de l'impôt pour les employeurs qui maintiennent le niveau de leurs effectifs	X	X
Espagne				X
Etats-Unis	Prolongement de la durée d'indemnisation du chômage; couverture santé pour les personnes ayant perdu leur emploi; élargissement du système des bons d'alimentation; augmentation des prestations de sécurité sociale	Subventions versées aux employeurs (jusqu'à 2 500 livres sterling) qui embauchent des travailleurs au chômage depuis plus de six mois	X	X
France		Les entreprises de moins de 10 employés seront exonérées de charges sociales pour toute nouvelle personne embauchée en 2009	X	X
Inde				X
Indonésie			Formation professionnelle; programmes de migration volontaire de travailleurs licenciés vers des régions moins touchées par la crise	X
Italie				X
Japon	X	Augmentations des subventions versées aux PME; subventions pour les employeurs qui titularisent des travailleurs temporaires	Aide au placement des travailleurs temporaires	Appui financier aux collectivités locales qui embauchent des demandeurs d'emploi

	I. Prolongement de la durée d'indemnisation du chômage	II. Mesures d'insertion		III. Augmentation du nombre d'emplois dans le secteur public ³
		A. Mesures d'incitation à l'embauche ²	B. Autres mesures d'insertion (aide à la recherche d'emploi, formation, mesures en faveur des catégories défavorisées, etc.)	
Malaisie			Formation pour les travailleurs licenciés; reconversion des diplômés au chômage sur les 2 ou 3 prochaines années	
Mexique			Intensification du programme d'emplois saisonniers	
Pays-Bas		Subventions salariales versées aux entreprises		X
Philippines	Augmentation des transferts en espèces sous conditions			
Portugal			580 millions d'euros consacrés à des programmes pour l'emploi	X
Royaume-Uni			X	X
Thaïlande	Projets de réduction du coût de la vie et allocation de subsistance		Programmes de renforcement des capacités pour les chômeurs	X
Turquie	X (proposé mais non approuvé)			
Viet Nam	Nouvelle assurance chômage lancée en janvier 2009			X

¹ Le présent tableau indique uniquement les mesures expressément annoncées. La lettre «X» signifie que des mesures sont appliquées dans le pays. ² La réduction de l'impôt sur les sociétés n'est pas assimilée aux mesures d'encouragement à l'embauche, pas plus que les subventions sectorielles. ³ Tous les pays prévoyant des dépenses accrues au titre de projets d'infrastructure sont pris en considération, étant donné que ces projets permettent d'augmenter le nombre d'emplois dans le secteur public.

Source: IIES, d'après des sources nationales.

... avec certains efforts pour intégrer les partenaires sociaux

83. Au tout début de la crise, dans de nombreux pays, les partenaires sociaux n'ont été que peu associés à la conception et à la mise en œuvre des mesures adoptées par l'Etat pour lutter contre la crise³⁴. Plus récemment, dans certains cas, le dialogue social a été au cœur de l'action gouvernementale visant à parer au ralentissement économique:
- En Irlande, un accord a été signé entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à la suite de l'examen des recommandations du gouvernement relatives à une reprise économique durable. Cet accord porte sur des questions aussi diverses que la revalorisation des salaires, les droits des travailleurs temporaires en matière d'emploi et l'arbitrage volontaire.
 - Au Pakistan, dans un discours prononcé à la Conférence tripartite du travail, le Premier ministre a annoncé une nouvelle ère de consultations avec les partenaires sociaux ainsi que la modernisation de la législation nationale du travail en coopération avec l'OIT et l'OMC.
84. Dans certains cas, les accords découlant d'initiatives prises en faveur du dialogue social sont transposés en droit interne, comme en témoigne le décret sur la revalorisation de l'indemnisation du chômage partiel adopté en France. D'autres pays comme l'Allemagne ont conclu un deuxième plan de relance économique à l'issue de consultations approfondies avec des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs. Dans la Fédération de Russie, la commission nationale tripartite a examiné les répercussions sociales de la crise à plusieurs reprises depuis octobre 2008. Dans certains pays, ces consultations et négociations bipartites ou tripartites ont dépassé le cadre de questions touchant strictement au travail pour traiter aussi du budget de l'Etat et d'autres questions plus vastes liées à l'économie et aux politiques générales.

En résumé, l'action a été rapide mais relativement dispersée

85. L'accent a essentiellement porté sur le sauvetage du secteur financier. Comme le montre la figure 10, les fonds mobilisés pour renflouer le secteur financier dépassent très largement les montants des mesures de relance budgétaire dans tous les pays, à l'exception des Etats-Unis³⁵. En effet, on a considéré, à juste titre, qu'il fallait avant toute chose maintenir

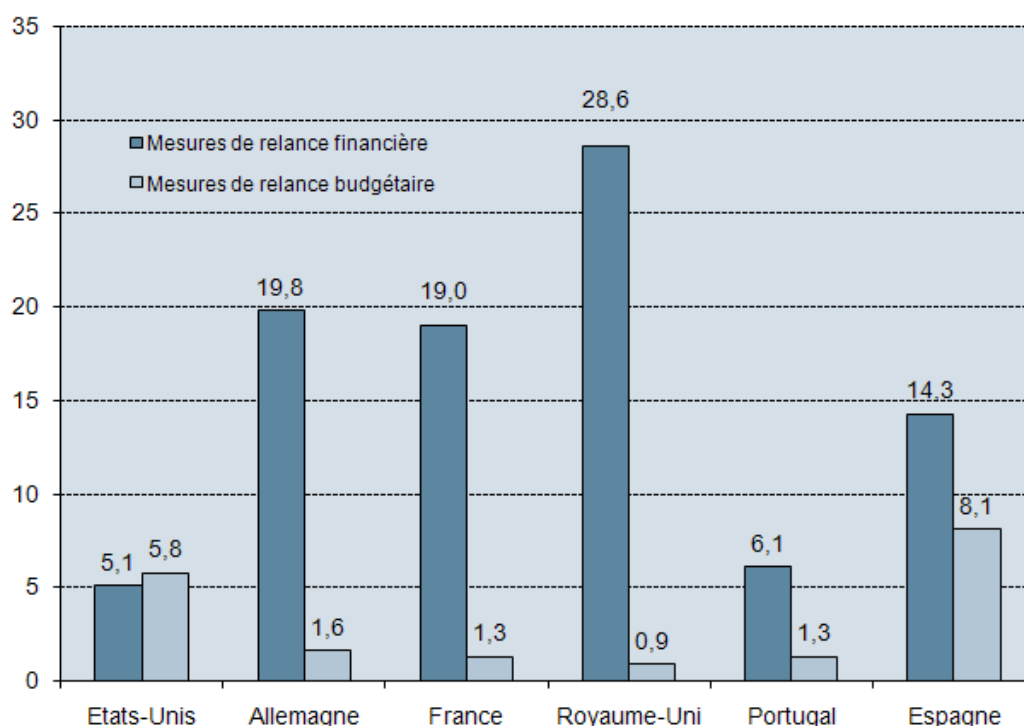
³⁴ L. Rychly: *Social dialogue on the design and implementation of measures in times of global financial and economic crisis*, BIT, à paraître en 2009.

³⁵ En effet, d'un point de vue comptable, les plans de sauvetage financier peuvent n'avoir aucune incidence ni sur la dette nette actuelle ni sur le solde budgétaire. Si elles sont assimilées à une transaction financière dans le cadre de laquelle l'Etat reçoit en contrepartie un actif financier d'une valeur équivalente au montant déboursé, des mesures telles que l'injection de capitaux n'auront pas de répercussion sur le solde budgétaire. En fait, elles pourraient même en principe générer des recettes pour les pouvoirs publics une fois les marchés revenus à la normale. De plus, acheter des actifs douteux pourrait aussi se révéler rentable, si les pouvoirs publics parvenaient à les revendre à un prix plus élevé. Enfin, les garanties de prêts ne sont pas des coûts budgétaires à proprement parler puisqu'il se peut qu'elles ne soient jamais utilisées. Cependant, s'il est vrai qu'une comparaison entre les mesures de relance financière et les mesures de relance budgétaire en termes de pourcentage du PIB ne devrait pas être prise au sens strict, il n'en reste pas moins très probable que le sauvetage du secteur financier se solde pour les pouvoirs publics par un coût nettement supérieur à celui des mesures de relance budgétaire.

la solvabilité des établissements bancaires et rouvrir les vannes du crédit pour les entreprises et les ménages si l'on voulait éviter l'effondrement total du système financier et ses effets imprévisibles sur l'économie réelle. Les pouvoirs publics ont également annoncé des mesures de relance budgétaire – ce qui est un pas important dans la bonne direction.

86. Il n'en reste pas moins que le contenu optimal de ces plans fait largement débat, tout comme leur durée et la question de savoir si certaines de ces mesures devraient être simplement provisoires – comme le préconisent les partisans de la logique des «3 t» – ou au contraire s'appliquer plus durablement³⁶. Ces questions sont traitées dans la partie suivante.

Figure 10. Comparaison entre les mesures de relance budgétaire et les mesures de relance financière (en pourcentage du PIB)



Source: IIES, d'après des données du BIT, de l'OCDE et de Bloomberg.

³⁶ Selon la logique des «3t» (timely, targeted et temporary en anglais), l'Etat devrait intervenir pour lutter contre la crise, mais d'une façon rapide, ciblée et, surtout, provisoire. Ce troisième critère signifie qu'il ne faudrait s'écarter que pour un temps des principes de l'économie de marché. Dès que la crise sera surmontée, l'Etat devrait supprimer le plus rapidement possible les mesures en question.

III. Le travail décent est un élément fondamental de la reprise: un pacte mondial pour l'emploi

87. Un pacte mondial pour l'emploi contribuerait à surmonter la crise et permettrait de rendre l'économie plus durable. Une approche *mondiale* est nécessaire car, pour être efficaces, les mesures doivent être coordonnées entre les pays. L'accent est mis sur *l'emploi* car on a pris conscience du fait que le travail décent revêt une importance primordiale pour réactiver l'économie de façon durable. Cette constatation prend appui sur l'expérience acquise par l'OIT dans le cadre de l'Agenda global pour l'emploi³⁷. Le dialogue social au niveau national est le meilleur moyen de mettre en œuvre les mesures, mais une plus grande coopération au niveau international peut aussi être mutuellement bénéfique, d'où la nécessité d'un *pacte*. A cet égard, il sera ainsi très utile de tirer les enseignements du passé et d'éviter des mesures contreproductives comme le protectionnisme commercial et une déflation généralisée des salaires.
88. Pour être plus précis, en mettant l'Agenda du travail décent en tête des priorités, un pacte mondial pour l'emploi pourrait faire en sorte que les mesures de relance s'attaquent avec plus d'efficacité aux mécanismes de transmission de la crise, à savoir le resserrement du crédit, la détérioration rapide des conditions de la demande sur le marché intérieur et la récession sur les marchés extérieurs. Un pacte mondial pour l'emploi permettrait aussi de s'attaquer aux principaux facteurs ayant contribué à la crise, et de jeter les bases d'une économie plus durable.

Relancer le système de crédit et apporter un soutien ciblé aux entreprises durables

89. L'expérience des crises financières précédentes semble indiquer que l'adoption de mesures de relance sans la relance du système de crédit risquerait en fin de compte d'augmenter la dette publique sans pour autant stimuler l'économie et créer des emplois³⁸. De plus, il a été établi que les pays pourraient avoir à supporter des dépenses budgétaires considérables du fait de leur incapacité à s'attaquer en temps voulu aux problèmes du système financier³⁹. A la lumière de ces enseignements, si l'on veut réussir à relancer l'activité économique, il faudra réactiver les marchés des capitaux, ce qui aidera les entreprises à rester viables et à bien réagir à des programmes de relance budgétaire bien conçus. Un système financier qui fonctionne bien est indispensable pour la croissance et le dynamisme du secteur privé. La simplification de l'accès des PME, y compris des coopératives et des entreprises naissantes, au financement (par exemple, au crédit, au crédit-bail, aux fonds de capital-

³⁷ Voir les documents GB.286/ESP/1(Rev.) et GB.300/ESP/2. En outre, depuis 2000, la Conférence internationale du Travail a adopté des conclusions concernant les thèmes relatifs à l'emploi ci-après: le travail décent et l'économie informelle (2002); l'emploi des jeunes (2005); la promotion d'entreprises durables (2007); l'amélioration des aptitudes professionnelles pour stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement (2008); et la promotion de l'emploi rural pour la réduction de la pauvreté (2008).

³⁸ La crise financière qui a touché le Japon au cours des années quatre-vingt-dix et le débat sur la «décennie perdue» ont valeur d'exemple.

³⁹ C. Reinhart; K. Rogoff: *The Aftermath of Financial Crises*, document établi en vue d'être présenté à l'Association économique américaine, 2008.

risque ou à d'autres types d'instruments similaires ou nouveaux) crée les conditions appropriées à un développement de l'entreprise plus diversifié. Les institutions financières, notamment les institutions multilatérales et internationales, devraient être encouragées à intégrer le travail décent dans leurs pratiques en matière de prêts ⁴⁰.

Réactiver le crédit pour stimuler l'économie réelle...

90. Malgré l'ampleur des mesures de sauvetage financier, il semble que les banques hésitent à accorder des prêts. Dans l'UE et aux Etats-Unis, les règles d'octroi des prêts se sont considérablement durcies (figure 11). Les particuliers et les entreprises ont donc reporté leurs décisions d'investissement, entravant la croissance économique future et la création d'emplois ⁴¹.
91. L'un des facteurs est que les conditions imposées par les pouvoirs publics pour aider les banques ont été jusqu'ici peu contraignantes. Même dans les pays où les banques qui bénéficient du soutien de l'Etat sont tenues d'accorder des crédits aux entreprises, aucune sanction n'est imposée aux institutions qui ne respectent pas cette obligation. Les banques se trouvent toujours dans la phase de «désengagement»; en d'autres termes, le montant des capitaux disponibles pour l'économie réelle est restreint car elles s'efforcent d'améliorer leurs bilans et de réduire la charge que représentent les «actifs toxiques» ⁴².
92. Il est intéressant de noter qu'aux Etats-Unis les banques contrôlées par l'Etat sont davantage disposées à accorder des prêts aux entreprises et aux consommateurs que les banques du secteur privé. Cela pourrait indiquer que les banques contrôlées par l'Etat sont moins exposées à des opérations financières risquées. Mais le fait que ces banques doivent rendre des comptes directement aux pouvoirs publics peut aussi avoir joué un rôle ⁴³.

⁴⁰ BIT: Conclusions concernant la promotion d'entreprises durables, Conférence internationale du Travail, Genève, juin 2007, paragr. 11.

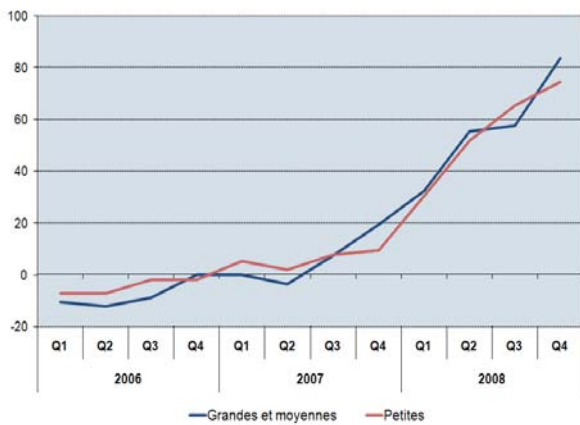
⁴¹ Un effondrement prolongé de l'investissement entraînerait une baisse de l'accumulation de capital, ce qui réduirait les gains de productivité et limiterait les possibilités d'améliorer les conditions de vie à long terme.

⁴² Comme il est montré à la partie II, certains Etats se sont efforcés de remédier à cette situation directement en achetant ou en assurant des actifs toxiques dans l'espoir d'améliorer la situation en ce qui concerne l'octroi de prêts.

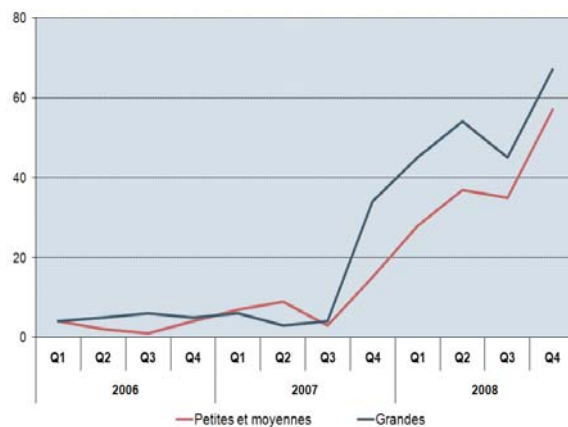
⁴³ Selon les données disponibles, les banques coopératives ont aussi poursuivi leurs opérations habituelles de prêts (voir H. Hagen, BIT, à paraître en 2009).

Figure 11. Pourcentage de prêteurs durcissant les règles, par taille d'entreprise souhaitant emprunter

Panel A: Etats-Unis



Panel B: Union européenne



Source : Réserve fédérale américaine, BCE.

... en apportant un appui ciblé aux PME ...

- 93. Le durcissement des règles d'octroi des prêts pose des problèmes particuliers pour les PME car elles sont tributaires des crédits bancaires – elles n'ont pas accès aux marchés des capitaux de la même façon que les grandes entreprises. C'est la raison pour laquelle le rétablissement de la situation du marché du crédit en général aura des effets particulièrement favorables sur les petites entreprises. Dans l'intervalle, des mesures (lignes de crédit spéciales et accès direct à des prêts publics, etc.) pourraient être envisagées pour les PME afin de les aider à avoir accès aux capitaux.
- 94. Cela sera une condition sine qua non pour que les PME, qui représentent jusqu'à 95 pour cent des entreprises et sont responsables de la plupart des emplois existants et des nouveaux emplois, puissent profiter de nouvelles possibilités résultant des investissements publics dans l'infrastructure, le bâtiment et le logement. Le programme du BIT en faveur du développement des petites entreprises peut jouer un rôle utile à cet égard (encadré 5).

Encadré 5
Programme du BIT en faveur du développement des petites entreprises

Dans le cadre de son programme en faveur du développement des petites entreprises, le BIT fournit des conseils et apporte un soutien aux PME qui sont regroupées dans des agglomérats et des chaînes de valeur, en particulier celles qui ont un potentiel de création d'emplois, pour améliorer la qualité et la productivité en promouvant les bonnes pratiques sur le lieu travail et la collaboration entre employeurs et travailleurs.

Le programme vise en outre à inciter les PME à participer autant que possible à des programmes relatifs aux marchés publics. Par exemple, le programme a permis d'aider des gouvernements à administrer et à superviser des contrats passés avec des entrepreneurs locaux, et à former ces entrepreneurs pour leur apprendre à soumissionner et à exécuter ces contrats. Ces activités complètent utilement les programmes d'infrastructure qui sont mis en œuvre pour faire face à la crise.

Un autre rôle du programme est d'aider les autorités nationales et locales à examiner et à améliorer le cadre réglementaire des PME. Cela aussi peut jouer un rôle déterminant en temps de crise.

... et à des secteurs viables en consentant des investissements sociaux et «verts», non en adoptant des mesures protectionnistes

95. Comme cela est indiqué dans la première partie du présent document, certains secteurs sont plus durement touchés par la crise que d'autres. Les secteurs à vocation exportatrice sont particulièrement vulnérables face à la restriction du crédit car ils sont tributaires du financement du commerce, et à la chute spectaculaire de la demande mondiale et des prix des matières premières.
96. Les gouvernements font donc l'objet de pressions croissantes pour qu'ils viennent en aide à ces secteurs. Certains pays ont déjà relevé leurs droits de douane à l'importation sur les pièces détachées automobiles ou l'acier. D'autres ont imposé des plafonds sur les importations de certains produits comme les produits chimiques ou le bois. D'autres encore ont ajouté dans leur plan de relance budgétaire des dispositions relatives à l'achat exclusif de produits nationaux. Ces types de mesures peuvent inciter d'autres pays à prendre des mesures de rétorsion ou à adopter des mesures destinées à rétablir l'équilibre. En outre, l'histoire montre qu'à long terme les mesures protectionnistes peuvent entraîner des pertes d'emplois et de revenus plus importantes.
97. En fait, il est possible de soutenir la viabilité à long terme des industries, par exemple en les réorientant vers des technologies plus vertes qui contribueraient à stimuler l'activité économique en facilitant la restructuration industrielle, favoriseraient la création d'emplois durables et prépareraient le passage à une économie moins gourmande en CO₂. On pourrait, pour ce faire, aider certains secteurs à condition que des objectifs sociaux et environnementaux soient atteints⁴⁴. L'importance des synergies entre les investissements dans les technologies propres et la création d'emplois a été reconnue au niveau international par la création de l'initiative Emplois verts. L'OIT a un rôle important à jouer dans cette initiative aux côtés de ses partenaires (le PNUE, la Confédération syndicale internationale et l'Organisation internationale des employeurs) pour faire en sorte que les emplois verts deviennent un moteur positif du développement dans un avenir durable aux niveaux environnemental, social et économique (voir aussi la dernière partie du présent document)⁴⁵.

Stimuler l'économie par des actions coordonnées, orientées vers l'emploi

98. Malgré les nombreux plans de relance mis en place jusqu'à présent, la demande globale continue à se détériorer. Comme cela a été indiqué plus haut, une partie du problème vient du fait que les mesures prises pour surmonter les difficultés n'ont pas eu une ampleur suffisante. En fait, certaines «nouvelles» dépenses publiques sont une présentation sous une autre forme de crédits engagés précédemment. Les pays hésitent cependant à annoncer des mesures ambitieuses de peur qu'elles n'aient des retombées sur l'économie de leurs partenaires commerciaux – une situation qui est aggravée, dans certains cas, par des positions budgétaires qui se détériorent déjà. Cela souligne l'importance de coordonner les mesures entre les pays.

⁴⁴ Par exemple, le plan de soutien de la France à son industrie automobile est assorti de conditions à observer, à savoir l'utilisation des crédits pour investir dans des technologies vertes et aucun licenciement en 2009.

⁴⁵ BIT: «Initiative emplois verts» disponible à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/integration/greenjobs>.

Les plans de relance doivent être mis en œuvre en temps voulu et mieux coordonnés ...

99. Les complexités du processus décisionnel peuvent retarder l'adoption de plans de relance. Toutefois, si leur adoption est indûment retardée, les mesures risquent d'être prises alors que la récession est déjà bien ancrée et que les plans peuvent s'avérer insuffisants ou inadaptés aux circonstances en constante évolution. Si l'on a réussi à surmonter des crises financières antérieures en République de Corée et en Suède, c'est grâce à l'adoption rapide d'un plan de relance. Il ressort d'une simulation réalisée aux fins du présent document, et en supposant que la situation des marchés des capitaux redevienne normale, qu'il faudrait une année pour que l'économie américaine se redresse si le plan de relance d'Obama était mis en œuvre maintenant. Et, d'après les prévisions, il faudrait près de deux ans si la mise en œuvre du plan de relance était reportée de trois mois⁴⁶.
100. Une meilleure coordination des plans de relance budgétaire pourrait aussi renforcer l'impact sur la demande globale. Les plans de sauvetage financiers et budgétaires ont des externalités transfrontalières. Des injections de capitaux par les autorités des Etats-Unis contribueraient à atténuer l'acuité de la crise financière en Europe et vice versa. Dans le même ordre d'idées, un plan de relance budgétaire présenté par le gouvernement chinois aide les partenaires financiers de la Chine et inversement. La coordination est particulièrement importante dans les pays où la marge de manœuvre budgétaire est limitée comme cela est le cas dans de nombreux pays africains. Faute de mesures coordonnées, ces pays peuvent être tentés de s'engager dans un processus de dévaluation compétitive ou, pire, de déflation des salaires. Une action coordonnée contribuera en outre à stimuler la demande mondiale et donc à amortir les effets d'une récession mondiale.

... en mettant fortement l'accent sur l'emploi ...

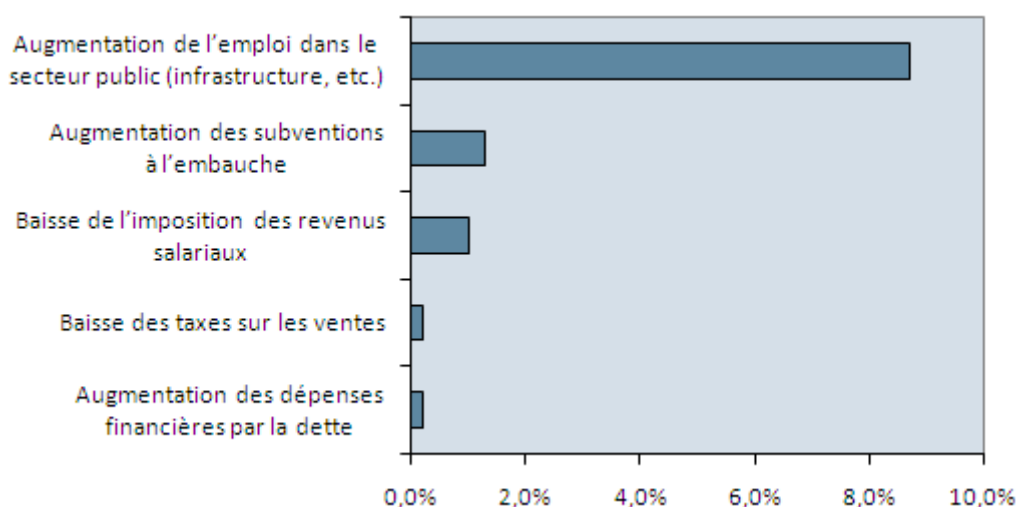
101. Une des leçons tirées de l'analyse qui a été effectuée pour le présent document est que plus les mesures sont orientées vers l'emploi, plus la relance est forte pour l'économie réelle. Comme le montre la figure 12, les mesures qui ont un impact direct sur l'emploi ont un effet plus marqué que des mesures relativement non ciblées (comme des réductions de la TVA ou une augmentation généralisée des dépenses).
102. En particulier, les effets multiplicateurs des investissements dans des domaines à forte intensité d'emploi seront plus élevés que cela est le cas avec d'autres mesures comme les réductions d'impôt⁴⁷. En temps de crise, lorsque le marché du travail est fortement ralenti, l'investissement à forte intensité d'emploi peut stimuler les activités du secteur privé et, plus fondamentalement, libérer le potentiel de développement et rendre possible une croissance plus forte à long terme. A cet égard, les investissements publics dans l'infrastructure et le développement agricole sont une occasion inestimable de s'attaquer aux problèmes relatifs à l'emploi et au développement. Il peut s'agir notamment d'investissements dans les routes et les communications, dans la lutte contre les inondations et dans des bâtiments publics destinés à l'enseignement. Pour favoriser

⁴⁶ E. Ernst; M. Charpe: *Global economic linkages: Labour market implications of macroeconomic and social policies in open economies*, IIES, BIT, à paraître en 2009.

⁴⁷ A. Spilimbergo; S. Symansky; O. Blanchard; C. Cottarelli: *Fiscal Policy for the Crises*, IMF Staff Position Note, FMI, 29 déc. 2008 (SPN/08/01). Les mesures de relance visant les consommateurs sont potentiellement incertaines et limitées, et les subventions directes accordées aux entreprises nationales ont des conséquences sur le plan du droit commercial international et elles pourraient créer des conditions inégalitaires, voire déboucher sur des guerres commerciales.

effectivement une hausse de l'emploi, les projets d'infrastructure doivent cependant tenir compte de l'offre sur le marché intérieur et des compétences existantes au niveau national.

Figure 12. Estimation des effets sur l'emploi de différentes mesures budgétaires *



* La figure indique l'estimation des effets sur l'emploi de différentes mesures budgétaires. Chaque mesure représente l'équivalent de 5,7 pour cent du PIB – ce qui correspond au chiffre du plan de relance adopté récemment aux Etats-Unis. Par exemple, il ressort de la figure que le taux d'accroissement de l'emploi atteindrait 8 pour cent à long terme si l'ensemble du plan était axé sur des programmes d'emploi public comme les dépenses d'infrastructure. Fait très important, l'estimation suppose que les personnes nouvellement embauchées possèdent les compétences nécessaires pour occuper les emplois créés par les programmes. Elle suppose aussi que l'offre sur le marché intérieur est suffisante pour réagir aux incitations publiques.

Source: Estimations de l'IIES.

103. A condition d'être bien conçues et ciblées, les garanties d'emploi sont une autre mesure à forte intensité d'emploi qui, comme le montre l'expérience tirée de crises précédentes, peut être particulièrement payante face à la crise ⁴⁸.

- En Argentine, le programme *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* mis en place pendant la crise de 2001 vise les chefs de famille, hommes ou femmes, sans emploi. Il a fait baisser, selon les estimations, le chômage global de 2,5 points de pourcentage, a accru le taux d'activité de la main-d'œuvre et réduit l'extrême pauvreté ⁴⁹.
- Des programmes analogues de travaux publics en Indonésie, en République de Corée et en Thaïlande, adoptés après la crise financière de l'Est asiatique, ont eu un relatif succès en permettant d'employer un grand nombre de personnes. Toutefois, des

⁴⁸ G. Márquez: *Labor Markets and Income Support: What Did We Learn From the Crises?*, document de travail n° 425, Banque interaméricaine de développement, 2000; B. Cook: *Active Labour Market Policies in the Neo-Liberal Era*, document de travail n° 08-03, Centre of Full Employment and Equity, 2008. Pour assurer le succès des garanties d'emploi et des travaux publics, les niveaux de salaire sont très importants. Si les salaires sont trop élevés, ils fausseront le marché du travail et retireront des personnes (en particulier les non-pauvres) de l'emploi. Des salaires élevés mettront aussi à rude épreuve le financement de programmes et déboucheront vraisemblablement sur un rationnement des emplois. En revanche si les salaires sont trop faibles, les programmes ne constitueront pas un filet de sécurité efficace pour les participants et risquent d'avoir des effets dévalorisants.

⁴⁹ E. Galasso; M. Ravallion: «Social protection in a crisis: Argentina's plan *Jefes y Jefas*», in *The World Bank Economic Review*, vol. 18, n° 3, 2004, pp. 367-399.

études semblent indiquer qu'ils auraient pu être plus efficaces s'ils avaient été mieux conçus et suivis⁵⁰.

- En Inde, la Garantie nationale pour l'emploi rural constitue une protection importante pour beaucoup de ménages en milieu rural. Le programme vise à assurer davantage d'emplois aux personnes en situation de sous-emploi ou au chômage en garantissant à chaque ménage rural cent jours de travail par an. Le budget de ce programme en 2006-07 représentait 0,33 pour cent du PIB⁵¹.

104. Dans les pays développés, où la plupart des emplois sont formels, aider l'emploi au moyen de prestations de chômage partiel, ou de subventions permettant de raccourcir le temps de travail, peut être efficace. Certains pays européens utilisent beaucoup ce type de mesures. (voir l'encadré 10 ci-dessous, qui présente des exemples d'initiatives prises pendant la crise financière asiatique).

... et accompagnés d'initiatives pour améliorer les compétences des travailleurs ...

105. Pour être couronnés de succès, les investissements à forte intensité d'emploi doivent aller de pair avec des mesures pour promouvoir l'amélioration des compétences. Dans beaucoup de cas, de nouvelles qualifications seront nécessaires pour satisfaire aux exigences des nouveaux programmes et dépenses d'infrastructure visant à accompagner la transition sectorielle, par exemple vers des technologies plus respectueuses de l'environnement. A cet égard, la conception de ces programmes est fondamentale pour en garantir le succès, étant donné le temps nécessaire pour adapter comme il convient les moyens de formation. Il devient crucial de mettre en œuvre des méthodes qui soient efficaces par rapport à leur durée et à leur coût. Peuvent être utiles à cet égard les conclusions de la discussion qui s'est tenue à la session de 2008 de la Conférence internationale du Travail sur la question des aptitudes professionnelles pour une meilleure productivité, la croissance de l'emploi et le développement.

... et aider les demandeurs d'emploi au moyen de services publics d'emploi efficaces et de programmes actifs du marché du travail

106. Les programmes actifs du marché du travail jouent un rôle important pour améliorer les compétences et, plus largement, pour faciliter l'adaptation des personnes à l'évolution des conditions du marché du travail. Ces programmes peuvent prendre de nombreuses formes, entre autres les suivantes: aide à la recherche d'un emploi et suivi, plans d'action personnalisés pour les demandeurs d'emploi, formation et programmes axés sur des groupes défavorisés. Ils peuvent fournir une aide fort nécessaire au revenu. Bien conçus, ils peuvent accroître l'employabilité et la mobilité sur le marché du travail à court terme. Ils peuvent aussi contribuer à rapprocher les compétences des travailleurs licenciés et celles requises pour les emplois créés grâce à de nouveaux investissements publics (par exemple, dans les secteurs de la construction, des infrastructures et des sources d'énergie alternatives).

⁵⁰ G. Betcherman; R. Islam: *East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons*, Banque mondiale et BIT, 2001.

⁵¹ P. Chakraborty: *Implementation of the National Rural Employment Guarantee Act in India: Spatial Dimensions and Fiscal Implications*, The Levy Economics Institute of Bard College, document de travail n° 505, 2007.

107. Entre autres mesures qui ont permis à ce jour d'améliorer l'efficacité des programmes actifs du marché du travail, on mentionnera les suivantes: obliger le bénéficiaire des prestations à entreprendre une activité, et veiller au respect de cette obligation au moyen du programme, rendre obligatoire la participation aux programmes; cibler et accroître l'efficacité des résultats, programmes et services (par exemple, en conjuguant formation et aide à la recherche d'un emploi); et prévoir des prestations dans l'emploi pour faciliter le retour à l'emploi ⁵².
108. En temps de crise, les programmes spécifiques d'aide aux travailleurs licenciés ou victimes de suppressions d'emplois devraient être intensifiés. Le guide du BIT intitulé *Guide to Worker Displacement: Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises* présente les nombreuses mesures que les entreprises, communautés et travailleurs peuvent prendre pour faire face à la récession économique, et indique comment réduire le nombre d'éventuelles pertes d'emplois. Les dispositifs ciblant des travailleurs licenciés temporairement pour raisons économiques peuvent être très efficaces – on part du principe que les travailleurs ayant une formation propre à une entreprise, souvent, retrouvent un emploi dans la même entreprise (ou secteur) lorsque la situation économique s'améliore. Ce type de programme pourrait compléter les investissements publics à forte intensité d'emploi et les initiatives visant à élargir ou à accroître la couverture des prestations de chômage. Cela supposera peut-être d'allouer des ressources supplémentaires aux services publics de l'emploi. Déjà, certains services nationaux de l'emploi ont été mobilisés pour aider à faire face à la crise économique mondiale (encadré 6).

Encadré 6

Renforcer les services publics de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail

France: *Pôle Emploi*, l'institution récemment créée qui regroupe les services de l'emploi et de l'assurance chômage, accroît les ressources disponibles pour renforcer les services de l'emploi, faciliter la formation des demandeurs d'emploi et soutenir l'action que les partenaires sociaux mènent pour coordonner les mesures de lutte contre la crise financière.

Mexique: Le programme *BÉCATE* du Service national de l'emploi est actuellement étendu pour fournir divers programmes de formation, y compris des stages d'apprentissage, qui prévoient entre autres une aide financière mensuelle pour les stagiaires, ainsi que des services consultatifs sur la façon de créer une entreprise.

Philippines: Les *Bureaux publics des services de l'emploi* (PESOs) ont été mobilisés pour intensifier les services de placement dans l'emploi, l'emploi dans les situations d'urgence et les services de formation tout au long de la vie, en particulier pour les travailleurs des secteurs des produits de base et de l'exportation.

République démocratique du Congo: Une stratégie anticrise a été mise en place. Supervisée par une commission interministérielle, elle comprend un programme destiné à améliorer les qualifications des travailleurs, ayant un emploi ou non, afin de répondre aux exigences du marché du travail.

109. On pourrait envisager aussi, pour certains pays en développement ou émergents, de recourir davantage à des programmes actifs du marché du travail. Une étude récente montre que quelque 12 économies sur 31 en Amérique latine et dans les Caraïbes, de fait, appliquent déjà des politiques actives et passives du marché du travail en réponse à la situation économique actuelle ⁵³. Le coût de nouveaux programmes est relativement faible. Par exemple, les dépenses de l'Argentine à ce titre ont atteint environ 1 pour cent du PIB.

⁵² Voir par exemple OCDE: *Perspectives de l'emploi*, Paris, 2005; M. Rosholm; M. Svarer: *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programs*, document de travail n° 1300, Institute for the Study of Labor, 2004; M. White; R. Riley: *Findings from the Macro Evaluation of the New Deal for Young People*, rapport de recherche DWP n° 166, Centre for Development Studies, Université de Leeds, 2002.

⁵³ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2008.

Etant donné ce niveau de coût, ces programmes pourraient être un instrument approprié si les décideurs en ont la volonté politique.

Recourir aux partenariats locaux pour accroître l'efficacité

110. L'efficacité des investissements à forte intensité d'emploi, de l'amélioration des compétences et des programmes actifs du marché du travail peut être améliorée en tirant parti de la capacité des partenaires locaux – sur laquelle se fonde le programme du BIT des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (encadré 7).

Encadré 7

Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre du BIT

Ce programme fait intervenir les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs, le secteur privé et les associations communautaires pour orienter les investissements d'infrastructure vers la création de davantage d'emplois productifs. Il vise aussi à améliorer l'accès des personnes démunies aux biens et services de base. Nombre des projets du programme reposent sur des technologies à forte intensité de main-d'œuvre, afin de créer des emplois et des revenus à l'échelle locale et de développer les compétences.

Ces technologies ont plusieurs avantages: elles coûtent entre 10 et 30 pour cent de moins que des possibilités à plus forte intensité d'équipement; les exigences de devises sont réduites d'environ 50 à 60 pour cent; pour le même investissement, entre 2 et 4 fois plus de possibilités d'emplois directs sont créés; l'emploi indirect représente entre 1,5 et 3 fois le nombre d'emplois directs découlant de l'investissement initial. Depuis trente ans, le programme joue un rôle essentiel dans plus de 60 pays en Afrique, en Asie et en Amérique latine, en ce qui concerne la création d'emplois et la réduction de la pauvreté dans les zones rurales et urbaines. Il a aussi permis d'élaborer des méthodologies pour garantir l'efficacité économique des mesures.

Accroître la protection sociale, en particulier celle des groupes à revenu modeste

111. Comme les parties précédentes le montrent, plus la crise avance, plus les risques auxquels, partout dans le monde, des personnes sont confrontées s'accroissent, en raison de l'accès limité aux systèmes de sécurité sociale et aux dispositifs de protection sociale. Cependant, dans les pays où ces systèmes existent, les pressions sur leurs finances, par exemple les systèmes de pension, s'intensifient étant donné que ces pays supportent un double fardeau: la baisse des recettes fiscales et la hausse des dépenses entraînée par le nombre croissant de demandes de prestations.

Des politiques sociales bien conçues peuvent atténuer les conséquences de la crise à court terme ...

112. Aider les travailleurs et leurs familles au moyen de politiques sociales bien conçues – ce qui est l'une des compétences essentielles de l'OIT – est un élément fondamental pour prévenir une crise sociale et stimuler plus largement l'économie⁵⁴. Négliger les victimes de la crise, et l'interconnection des crises alimentaire, énergétique et de la pauvreté, serait injuste et pourrait compromettre l'aide aux plans gouvernementaux de sauvetage. De plus, aider les groupes à revenu modeste, qui ont généralement une forte propension à consommer, contribuerait à stimuler la demande globale et à restaurer la confiance.

⁵⁴ Voir par exemple E. Lee: *La crise financière asiatique: Les enjeux d'une politique sociale*, BIT, 1998.

**... en aidant les groupes à revenu modeste
et autres groupes vulnérables, tout en contribuant
au redressement ...**

- 113.** Une des façons d'aider les particuliers est d'élargir les conditions requises pour avoir droit aux prestations et d'accroître le montant des prestations des systèmes de sécurité sociale en place, par exemple en allongeant la durée des prestations de chômage ou en les rendant plus généreuses (voir le tableau 4 qui donne des exemples de pays ayant déjà pris ces initiatives). En l'absence de systèmes de ce type, néanmoins, il faudra peut-être prendre de nouvelles mesures pour aider les groupes à revenu modeste et autres groupes vulnérables.
- 114.** Par exemple, des mesures de soutien du revenu, comme les transferts en espèces soumis à conditions, pourraient être renforcées davantage (ou créées) pour accroître le capital humain et l'accès aux services d'éducation et de santé, en particulier pour les personnes démunies (encadré 8). Cela est particulièrement pertinent étant donné que, dans beaucoup de pays à faible revenu, les crises sont corrélées avec des résultats inférieurs en ce qui concerne la santé et l'éducation des enfants, tandis que dans les pays à revenu intermédiaire elles vont de pair avec des résultats inférieurs dans le domaine de la santé en général⁵⁵. Les investissements dans l'éducation et les services de santé pour les enfants ont aussi un impact systémique à long terme sur les niveaux de pauvreté. Les services sociaux et de soins fournissent aussi des possibilités d'emploi aux femmes, lesquelles, dans le cadre de projets d'infrastructure, ne sont peut-être pas en mesure d'occuper des emplois du bâtiment.

Encadré 8

Transferts en espèces soumis à conditions

Ces transferts bénéficient à des familles démunies et sont subordonnés à certaines conditions d'éducation et de santé. Les conditions les plus fréquentes sont la fréquentation scolaire et le contrôle des soins de santé et de la nutrition. Il ressort d'études récentes qu'un tiers des pays en développement ont mis en œuvre un type quelconque de programmes de transferts en espèces.

Les transferts en espèces soumis à conditions ont permis de soutenir la consommation des bénéficiaires en temps de crise. Par exemple:

- au Nicaragua, pendant la crise du café en Amérique centrale, ils ont permis de soutenir la consommation, de protéger la scolarisation des enfants, de diminuer le travail des enfants et d'améliorer les résultats en matière de santé;
- de même, au Honduras, grâce à ces transferts, des familles ont pu continuer de scolariser leurs enfants pendant la crise;
- en Colombie et en Turquie, ils ont aussi été mis en place avec succès dans le cadre de mesures déjà existantes pour faire face à la crise;
- en Indonésie, le programme de bourses d'études et de subventions scolaires a été introduit en 1998, il relevait des mesures publiques de lutte contre la crise¹.

⁵⁵ En ce qui concerne le capital humain des enfants, ces résultats ne sont pas uniformément touchés en cas de crise. Par exemple, pendant des crises économiques ou environnementales, les résultats dans le domaine de la santé ont été affectés aux Philippines et en Ouganda mais les résultats en matière d'éducation n'ont pas été dramatiquement touchés au Brésil, en Indonésie et en Ouganda (voir E. Skoufias: «Economic Crises and Natural Disasters: Coping Strategies and Policy Implications», dans *World Development*, vol. 31, n° 7, 2003, pp. 1087-1102). Banque mondiale: *Lessons from World Bank Research on Financial Crises*, document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 4779, 2008.

¹ Pour des évaluations de ces programmes, voir van W. Ginneken: *Managing risk and minimizing vulnerability: The role of social protection in pro-poor growth*, BIT, 2005; S. Handa; B. Davis: «The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean», dans *Development Policy Review*, vol. 24, n° 5, 2006, pp. 513-536; L. Rawlings; G. Rubio: «Evaluating the impact of conditional cash transfer programs», dans *The World Bank Research Observer*, vol. 20, n° 1, 2005, pp. 29-55; et R. Sparrow: «Protecting Education for the Poor in Times of Crisis: An Evaluation of a Scholarship Programme in Indonesia», dans *Oxford bulletin of economics and statistics*, vol. 69, n° 1, 2007, pp. 99-122.

- 115.** Lorsqu'il n'y a pas de transferts en espèces soumis à conditions, établir un nouveau programme peut être compliqué, lent et administrativement difficile, et exiger des capacités considérables de collecte de données et de supervision, capacités qu'il peut être difficile de mobiliser en temps de crise. Par conséquent, dans les pays à faible revenu où la pauvreté est répandue et les capacités administratives limitées, des transferts non assortis de conditions pourraient être envisagés afin d'accroître la protection sociale universelle.
- 116.** De multiples outils et programmes d'intervention ciblée pourraient être aussi envisagés pour aider des groupes vulnérables, comme les travailleurs du secteur informel et des zones rurales, par exemple des programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, tels que ceux menés par de nombreux gouvernements en temps de crise (Argentine, République de Corée, Indonésie et Thaïlande). Comme on l'a vu précédemment, des programmes de garantie d'emploi de cette nature peuvent permettre éventuellement de combattre tant la pauvreté que le chômage, avec des effets indirects positifs sur, entre autres, la santé, la lutte contre la délinquance et la stabilité politique. D'autres types de programmes de création de revenu et d'emplois, comme ceux proposés par l'Association des travailleuses indépendantes en Inde, ou la banque Grameen au Bangladesh, pourraient aussi contribuer à assurer la protection sociale dont ont tant besoin des groupes vulnérables en temps de crise. En ce qui concerne les programmes visant les travailleurs du secteur informel, il sera essentiel de prendre particulièrement en compte les questions hommes-femmes ⁵⁶.

... et en protégeant les pensions contre la volatilité des marchés boursiers

- 117.** Afin de ne pas régresser en ce qui concerne les seuils de pauvreté existants et les taux des revenus de remplacement qui sont assurés, il faut rétablir les garanties des montants des pensions minimales fondées sur la solidarité que l'Etat assure, et protéger le niveau des pensions des personnes qui sont près de la retraite. Dans certains pays comme l'Inde, les personnes âgées dépendent fortement des revenus de leur épargne, laquelle diminuera vraisemblablement beaucoup à cause de la chute des taux d'intérêt actuels. En outre, dans les pays qui ont recours au versement sous forme de rente des intérêts des comptes d'épargne individuels, une suppression prolongée des taux d'intérêt débouchera vraisemblablement sur de graves difficultés en raison de la volatilité accrue des taux de rente (prix).
- 118.** En tant que mesure de transition, une pension minimale basée sur un taux minimum raisonnable de rendement devrait être financée ou garantie par l'Etat. Les gouvernements pourraient aussi autoriser les systèmes de pension à diminuer leurs niveaux de capitalisation. Une approche possible est de permettre que ces systèmes enregistrent un déficit actuariel temporaire. Si les prix des actifs rebondissent ultérieurement, le coût net

⁵⁶ A. King-Desjardin: *Gender dimensions of globalization*, document de travail présenté à la Conférence d'Oslo sur le travail décent: A key to Social Justice for a Fair Globalization, 4 sept. 2008.

final de ces garanties ne représentera alors qu'une fraction des pertes passagères des actifs de la pension.

119. L'OCDE a recommandé que les gouvernements jouent un rôle plus actif dans la gestion des risques liés à la phase de paiement des pensions et des rentes. En particulier, ils pourraient encourager l'élaboration de produits de couverture liés au risque de longévité en élaborant un indice officiel de longévité. Entre autres propositions, il a été suggéré aux gouvernements d'émettre des obligations liées au risque de longévité (longevity bonds) «qui constitueraient un repère pour les émetteurs privés», et d'envisager en même temps l'émission d'obligations à plus long terme et indexées sur l'inflation – tendance déjà suivie par un petit nombre de pays, plus récemment le gouvernement danois qui a émis une obligation à trente ans, laquelle a été principalement achetée par des compagnies d'assurances et des fonds de pension nationaux.

Mais ces mesures devraient constituer la base d'une protection sociale à large assise pour tous ...

120. S'il est vrai que les mesures susmentionnées, qui visent à protéger les plus vulnérables, sont des initiatives importantes pour faire face aux difficultés actuelles, elles devraient s'inscrire dans une action systématique destinée à élaborer un système de sécurité sociale à large assise (qui couvrira l'assistance sociale, l'éducation, la santé, les prestations de chômage, etc.) et une stratégie globale de réduction de la pauvreté.

... qui peut aider à atténuer les conséquences des futures crises...

121. Dans plusieurs pays européens, et plus récemment dans certains pays d'Asie, l'expérience a montré qu'un système de sécurité sociale de base peut atténuer l'impact des crises sous l'effet de stabilisateurs automatiques – mesures de soutien automatique qui s'intensifient en temps de crise ou lorsque la vulnérabilité des ménages s'aggrave.

... et, sous réserve qu'elle soit en concordance avec les objectifs d'emploi, conforter les objectifs de développement

122. De surcroît, l'augmentation des dépenses sociales ne freine pas la croissance. Au contraire, si la protection sociale est conçue de manière à comporter des mesures d'incitation au travail, la qualité de la croissance peut s'en trouver améliorée du fait que les plus démunis en bénéficient. Ainsi, les pays où les dépenses sociales sont élevées sont aussi ceux qui enregistrent les niveaux de pauvreté et d'inégalité les plus bas⁵⁷. En d'autres termes, les mesures de sécurité sociale devraient, et peuvent, être conçues de manière à accompagner des politiques économiques visant à accroître la production, la protection sociale et la redistribution, tout en répondant à des besoins sociaux plus généraux, par exemple dans les domaines de la famille, des soins et de la pauvreté.
123. A l'instar de la dépression des années trente qui a marqué un tournant aux Etats-Unis avec la promulgation de la loi sur la sécurité sociale (1935), et des crises financières et économiques des années quatre-vingt-dix en Asie et en Amérique latine, qui ont débouché sur des innovations en matière de politique sociale, la crise actuelle devrait être considérée

⁵⁷ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2008. Les inégalités de revenu à l'heure de la mondialisation financière*, IIES, Genève, 2008.

comme une occasion de réformer les systèmes de sécurité sociale, qui en ont tant besoin. A cet effet, la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, peut guider les efforts dans ce sens.

Protéger les droits des travailleurs

- 124.** Il est crucial de veiller à ce que les droits des travailleurs et les normes internationales du travail ne soient pas remis en cause du fait de la crise et des remèdes qui y sont apportés. En réalité, le respect des principes et droits fondamentaux au travail doit faire partie intégrante de la solution. Ce respect est indispensable pour maintenir la justice et la paix sociales et parer au risque de turbulences politiques qui pourraient retarder davantage encore la reprise.

Un affaiblissement des normes du travail serait aussi inéquitable que contre-productif...

- 125.** Certains affirment que la rigidité du marché du travail et des normes du travail par trop contraignantes entravent la capacité d'une économie d'absorber les chocs et que la souplesse du marché du travail peut réduire aussi bien l'ampleur que la durée du chômage dans la crise actuelle⁵⁸. Or des études transnationales montrent bien qu'il n'y a pas de corrélation évidente entre faible réglementation du travail et accélération de la croissance économique et de l'emploi⁵⁹. Si le combat contre la crise porte exclusivement sur l'accélération du processus d'ajustement du marché du travail, on court le risque de compromettre le potentiel de croissance à long terme.
- 126.** Le maintien des normes du travail aide à préserver la confiance et, par voie de conséquence, contribue à dynamiser l'économie. De plus, de telles mesures seraient équitables et permettraient aux travailleurs vulnérables de faire face aux risques du marché du travail, et les populations seraient donc plus enclines à soutenir les dispositifs de relance. La diversité des situations nationales qui se font jour actuellement dans le contexte de la crise met en lumière la pertinence de l'ensemble des instruments de l'OIT pour la protection des droits des travailleurs (voir encadré 9).

⁵⁸ On part de l'hypothèse que, sur un marché du travail rigide, les prix relatifs (les salaires en l'occurrence) sont rigides et que, par conséquent, l'essentiel du processus d'ajustement se fait par les variables du chômage, l'ampleur et la durée.

⁵⁹ J. Berg; D. Kucera: *In defense of labour market institutions. Cultivating justice in the developing world*, BIT, Genève, 2008; A. Ghose; N. Majid; C. Ernst: *The Global Employment Challenge*, BIT, Genève, 2008; Baker et coll.: *Labour market institutions and unemployment: A critical assessment of the cross-country evidence*, 2005.

Encadré 9**Pertinence des instruments de l'OIT dans le contexte de la crise**

L'OIT dispose d'un ensemble complet d'instruments conçus pour protéger les droits des travailleurs. On trouvera ci-après des exemples de situations où ces instruments sont pertinents dans le contexte de la crise.

- A l'heure où montent les pressions sur les entreprises, la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, et la convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992, avec les recommandations qui les accompagnent, énoncent des mesures constructives pour protéger les salaires des travailleurs et procéder de manière équitable en cas d'insolvabilité de l'employeur. Il importe de veiller à ce qu'aucun licenciement ne soit discriminatoire au regard des motifs prévus dans les conventions fondamentales. La convention (n° 158) et la recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982, fournissent des indications utiles à cet effet. Les dispositions de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale pourraient être tout particulièrement pertinentes pour gérer les effets de la récession dans les filières d'approvisionnement mondiales. Pour protéger la sécurité d'emploi des travailleurs occupant des emplois atypiques, la recommandation n° 198 est tout à fait appropriée.
- Les instruments concernant les travailleurs migrants (convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975) sont également très pertinents, car cette catégorie de travailleurs est particulièrement vulnérable dans le contexte d'un ralentissement des marchés du travail.
- La convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, peut aider à garantir que les investissements financés par des dispositifs de relance publics créent des emplois offrant des salaires et des conditions de travail décentes.
- Dans le contexte de l'amélioration de la protection sociale, les huit conventions fondamentales (convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999) peuvent guider les efforts tendant à combattre la pauvreté et, en même temps que la convention n° 102, soutenir les mesures visant à renforcer les systèmes de sécurité sociale. Les conventions fondamentales font référence pour ce qui est de garantir une répartition mieux équilibrée des gains résultant de la croissance économique et de réduire les inégalités trop criantes – l'un des éléments clés à l'origine de la crise.
- Les mécanismes et processus de dialogue social présentés dans la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976, ainsi que la recommandation (n° 113) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960, et la Déclaration sur les entreprises multinationales doivent faire partie intégrante de la stratégie.
- Dans l'ensemble, la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964 – fondée sur des politiques visant à assurer le plein emploi productif et librement choisi – peut offrir un cadre global utile pour engager une action internationale.

... et la crise offre l'occasion de mettre en valeur le rôle des droits des travailleurs

127. Cette crise devrait être considérée comme une chance à saisir pour renforcer l'importance attachée à la protection et au respect des droits des travailleurs⁶⁰. Des mesures devraient être prises pour assurer la mise en place de procédures de règlement contentieux ou à l'amiable, à la fois impartiales et efficaces, des différends individuels et collectifs. Les systèmes d'inspection et d'administration du travail devraient être renforcés pour garantir la mise en œuvre des mesures prises pour lutter contre la crise et ses conséquences sociales et pour offrir des services aux employeurs et aux travailleurs. Les services publics de l'emploi et de l'inspection du travail ont une responsabilité particulière à cet égard.

⁶⁰ L. Rychly: *op. cit.*

128. Mieux faire respecter les droits des travailleurs pourrait favoriser un meilleur équilibre entre les revenus et ainsi réduire le risque de nouvelles crises⁶¹. Il apparaît que les différences salariales sont moins marquées dans les pays dotés d'une réglementation favorable aux travailleurs – ce qui est un bénéfice social tangible – sans que cela n'entraîne de pertes significatives en termes de production ou d'emploi⁶². Une approche de la crise fondée sur les droits peut donc étayer la discussion d'options politiques dans la perspective d'une plus grande justice sociale dans l'immédiat et à long terme.

Le rôle du dialogue social et la fixation des salaires

Le dialogue social joue un rôle essentiel dans la protection des droits et la réalisation des objectifs en matière d'emploi...

129. La Déclaration de Philadelphie consacre l'attachement de l'OIT au dialogue social, au tripartisme et à la participation. Ce texte a conservé toute sa pertinence au fil des décennies. Dans la résolution concernant le tripartisme et le dialogue social qu'elle a adoptée en 2002, la Conférence internationale du Travail reconnaît que le dialogue social joue un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs en matière d'emploi et d'amélioration de la protection sociale. Le dialogue social contribue à l'adoption de solutions politiques concrètes et efficaces, en facilitant la formulation des réformes et peut favoriser l'adhésion aux réformes en général⁶³.

... les partenaires sociaux peuvent contribuer à la conception et à la mise en œuvre de réformes pour surmonter les crises...

130. Lors de la huitième Réunion régionale européenne de l'OIT (Lisbonne, février 2009) les participants ont souligné l'importance du dialogue social comme moyen clé d'élaborer des stratégies permettant de lutter contre la récession et de garantir l'engagement des gouvernements, des employeurs et des syndicats dans leur mise en œuvre⁶⁴. En effet, les exemples que l'on peut tirer des crises précédentes illustrent combien le rôle des consultations nationales tripartites a été déterminant pour surmonter de graves difficultés économiques. Par exemple, à Singapour, des mesures ont été adoptées pour limiter les licenciements collectifs, tandis qu'en République de Corée un accord a finalement permis de renforcer la capacité du gouvernement de gérer les crises et a contribué à la formation d'un consensus national (encadré 10)⁶⁵. D'autre part, en Argentine, le processus qui a

⁶¹ J. Berg; D. Kucera: *op. cit.*

⁶² Voir, par exemple, R. Freeman: *Doing the Right Thing? Does Fair Share Capitalism Improve Workplace Performance? Analyzing Effect in Britain*, avec Alex Bryson, conférence des 6-7 octobre 2006, Fondation NBER-Sage.

⁶³ Voir L. Rychly, *op. cit.*

⁶⁴ Voir document GB.304/14/4.

⁶⁵ Pour une analyse complète du dialogue social dans le contexte d'après crise, voir D. Campbell: «Social Dialogue and Labour Market Adjustment in East Asia after the Crisis», dans G. Betcherman, R. Islam (directeurs de publication): *East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons*, Banque mondiale et BIT, 2001.

suivi le redressement économique reposait sur un pacte social réunissant l'ensemble des partenaires sociaux.

Encadré 10

Leçons tirées de la pratique du dialogue social au cours de crises antérieures

Singapour: Pour contrer la crise financière de 1997-98, le gouvernement a adopté de nouvelles politiques dans le domaine du travail. Par exemple, en vertu d'un accord tripartite, les employeurs recevaient des aides financières s'ils évitaient les licenciements. Les institutions tripartites ainsi que les accords tripartites circonstanciels se sont avérés très utiles pour concilier les intérêts divergents des trois parties, d'où plus d'efficacité pour élaborer les politiques économiques et sociales et les appliquer.

République de Corée: La commission tripartite qui a été créée pour faire face à la crise financière de 1997-98 avait deux objectifs principaux: contribuer à la restructuration économique et faire participer les partenaires sociaux à la révision de la législation du travail, en conformité avec les normes de l'OIT. L'accord social adopté par les partenaires sociaux en février 1998 acceptait le licenciement des travailleurs excédentaires reconnu comme une réalité économique, mais étendait aussi considérablement les droits fondamentaux des travailleurs, notamment la liberté syndicale et le droit de négociation collective, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Ce «grand compromis» a renforcé la capacité du gouvernement de gérer les crises, contribué à la formation d'un consensus national et aidé le pays à surmonter la crise du crédit.

... et apporter aux défis immédiats et à long terme des réponses favorables au travail décent...

131. Au niveau national, le cadre institutionnel en place de même que les organes consultatifs nouvellement établis devraient être utilisés pour définir et mettre en œuvre des politiques adaptées. Dans les pays où ces organes n'existent pas, des réunions ad hoc de haut niveau devraient être organisées afin d'échanger des informations et de tenir des consultations ou de négocier des mesures concrètes. Quand les temps sont durs, il est particulièrement important d'instaurer et d'entretenir la confiance réciproque entre l'Etat et les partenaires sociaux et entre les partenaires sociaux eux-mêmes. Le BIT peut jouer un rôle déterminant à cet égard. Le dialogue social et la négociation collective sont des outils performants pour répondre aux enjeux immédiats de la crise, notamment: prévenir les troubles sociaux, empêcher les actions revendicatives qui pourraient avoir des effets préjudiciables, réduire les inégalités de revenus et maintenir la cohésion sociale. Grâce à une gouvernance améliorée, le dialogue social peut également, à plus long terme, ouvrir la voie de la prospérité commune et de la stabilité⁶⁶.

... notamment en ce qui concerne l'évolution des salaires – une question épineuse

132. Les méthodes de fixation des salaires sont sujettes à controverse. Certains préconisent notamment le recours à la modération salariale pour tenter de réduire les coûts et d'éviter les destructions d'emplois dans les entreprises en difficulté. D'autres plaident en faveur du maintien du pouvoir d'achat et de la demande globale.

⁶⁶ Il est démontré que les pays qui disposent de mécanismes de négociation collective coordonnés connaissent des écarts salariaux moins importants. Voir T. Aidt, Z. Tzannatos: *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Banque mondiale, Washington, DC, 2002.

Globalement, pour assurer une reprise durable, les salaires réels moyens doivent croître de pair avec la productivité et les salaires minima ne doivent pas baisser ...

133. Paradoxalement, les deux points de vue sont probablement valides. D'une part, les entreprises sont confrontées à d'importantes difficultés financières et leur viabilité, notamment le maintien de l'emploi peut nécessiter une réduction significative de leurs coûts. Ces réductions, qui peuvent notamment s'opérer par des gels ou des réductions de salaires – éventuellement alignées sur la baisse de la productivité –, peuvent aider les entreprises à survivre et leur éviter de procéder à des licenciements⁶⁷. L'expérience de l'Asie et de l'Amérique latine a aussi montré que la baisse des salaires a joué un rôle stratégique dans la réponse à la crise. Conjuguée à la dévaluation de la monnaie, elle a en effet permis de doper véritablement la compétitivité externe de ces pays, ce qui a joué un rôle crucial dans la reprise.
134. D'autre part, compte tenu du caractère mondial de la crise, il est probable qu'une réduction systématique des salaires au nom de la compétitivité et de la rentabilité ne pourrait que desservir encore davantage l'économie mondiale. Il s'agit là d'un risque bien réel. Le fait est que l'augmentation excessive des salaires n'est pas la cause de la crise: on sait même que l'augmentation des salaires réels *est inférieure* à celle des gains de productivité depuis le début des années quatre-vingt⁶⁸. Les taux de profit enregistrés avant la crise étaient incontestablement élevés. De ce fait, et contrairement à ce qui s'est produit lors de la crise survenue au début des années quatre-vingt, ce n'est pas la faible rentabilité qui a été le principal problème pour la plupart des entreprises. Par ailleurs, la stagnation des salaires et des revenus médians était un facteur favorable, dans le contexte d'un endettement excessif.
135. Globalement, qu'il s'agisse des mesures à prendre pour faire face à la crise ou d'action à long terme, il serait à la fois souhaitable et équitable, sur le plan économique, qu'à moyen terme les salaires moyens progressent au même rythme que les gains de productivité, l'objectif étant d'assurer la viabilité à court terme des entreprises. D'après ce que l'on sait, cela signifie qu'il convient probablement que les salaires augmentent plus vite pendant les périodes d'expansion économique, et moins vite pendant les périodes de ralentissement.
136. Dans ce contexte, la négociation collective et le dialogue social sont appelés à jouer un rôle crucial. Il faut encourager les employeurs et les travailleurs à participer à la négociation collective des modes de détermination des salaires. Les gouvernements peuvent promouvoir le dialogue et favoriser une action concertée afin d'éviter les réductions systématiques de salaires qui auraient des répercussions sociales peu souhaitables et se révéleraient en fin de compte inefficaces. La négociation collective permettrait en outre de réduire globalement les inégalités salariales et d'arrimer plus solidement l'une à l'autre la croissance économique et l'évolution des salaires moyens⁶⁹.
137. Les gouvernements peuvent encadrer ce processus à l'aide d'une législation sur le salaire minimum, qui serait régulièrement revue afin de maintenir le pouvoir d'achat et d'éviter de brusques ajustements préjudiciables à la création d'emplois. La convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, constitue à cet égard un précieux cadre de référence.

⁶⁷ D'autres mesures visant à éviter les pertes d'emploi ont été examinées dans le présent rapport.

⁶⁸ BIT: *Global Wage Report*, nov. 2008; *Rapport sur le travail dans le monde 2008*, op. cit.

⁶⁹ BIT: *Global Wage Report*, nov. 2008.

IV. Améliorer la cohérence des politiques mondiales en vue d'une croissance et d'un développement plus équilibrés

- 138.** La nécessité d'accroître la cohérence des politiques mondiales a été soulignée à maintes reprises et à juste titre mais elle revêt aujourd'hui une importance particulière. Si les ripostes ne sont pas mieux coordonnées à l'échelle internationale, la crise risque de s'éterniser, causant davantage de dégâts sur le marché du travail et entraînant des difficultés sociales considérables. Aucune organisation internationale ni aucun pays n'a qualité pour traiter toutes les facettes de la crise et les problèmes sous-jacents ni n'est à même de le faire. C'est pourquoi le G20 est devenu un forum essentiel pour débattre de la crise.
- 139.** L'OIT s'est donc engagée à renforcer la coopération entre les gouvernements, les organisations internationales et d'autres parties prenantes pour favoriser le développement d'une économie plus forte, plus propre et plus juste⁷⁰. Il importe de faire fond sur les complémentarités entre le mandat de l'OIT et celui des autres organisations internationales – en particulier la Banque mondiale, le FMI, l'OMC et le Programme des Nations Unies pour l'environnement – afin d'accroître la cohérence entre les objectifs économiques, financiers, commerciaux, sociaux, environnementaux et de développement.

Eviter des solutions individualistes et protectionnistes

- 140.** La crise mondiale ne sera pas réglée en faisant appel à des solutions protectionnistes qui ne feraient qu'affaiblir les échanges et les investissements mondiaux et qu'aggraver encore la récession. D'après les données dont on dispose sur la dépression des années trente, toute tentative visant à rétablir la stabilité économique en fermant les frontières au commerce est vouée à l'échec et entraînerait à long terme des pertes de revenus et d'emplois encore plus importantes. Les répercussions sur les pays en développement, si tributaires des marchés mondiaux, seraient particulièrement graves.
- 141.** Le rôle du système multilatéral est essentiel et il sera important de rester vigilant face aux pressions grandissantes qui s'exercent pour qu'un soutien soit accordé à des secteurs stratégiques, tels que le secteur automobile. Tout appui devrait être temporaire et lié à des conditions sociales et environnementales. De surcroît, il est primordial d'aider les travailleurs à s'adapter en prenant diverses mesures de formation et de réemploi, telles qu'indiquées plus haut.
- 142.** De même, il serait contre-productif de chercher à surmonter la crise en procédant à une dévaluation concurrentielle de la monnaie. Certains pays ont déjà eu recours à de fortes dévaluations, parfois justifiées par les fondamentaux. Toutefois, une dévaluation visant à améliorer la compétitivité ne permettra pas de surmonter la crise mondiale et risquerait d'aggraver les tensions commerciales. Là encore, un ajustement ordonné, au moyen d'une coopération internationale appropriée, est clairement souhaitable.

⁷⁰ Voir le communiqué de presse conjoint de la Chancelière Angela Merkel, du Secrétaire général de l'OCDE, M. Angel Gurría, du Directeur général de l'OMC, M. Pascal Lamy, du Directeur général du BIT, M. Juan Somavia, du Directeur général du FMI, M. Dominique Strauss-Kahn, et du Président de la Banque mondiale, M. Robert B. Zoellick, à l'occasion de leur réunion qui a eu lieu le 5 février 2009 à Berlin.

143. Une baisse généralisée des salaires en vue de protéger les économies aurait un effet encore plus aggravant qu'une vague de dévaluations concurrentielles. En fait, une diminution des salaires priverait l'économie mondiale d'une demande dont elle a grand besoin et ébranlerait fortement la confiance. Les politiques d'ouverture des marchés, si déterminantes pour la reprise, risquent également de susciter des réactions très hostiles si les travailleurs considèrent les mesures prises comme inévitables.

Réformer l'architecture financière afin qu'elle réponde aux besoins de l'économie réelle ...

144. Des mesures à moyen et à long terme destinées à réformer le cadre de la réglementation financière doivent être prises pour instaurer un système financier mondial plus stable. Il convient de mettre un terme à des pratiques auparavant très répandues – endettement excessif, instruments financiers opaques et plans de rémunération des cadres dirigeants⁷¹. Dans un petit nombre de cas, des limites aux salaires et aux primes versés aux cadres ont été imposées comme une condition à l'aide de l'Etat mais il est évident qu'un changement plus profond s'impose.
145. En effet, malgré les mesures coordonnées prises à court terme au niveau international, le système financier mondial restera probablement instable tant que des ajustements structurels importants n'auront pas été introduits. En conséquence, dans tous les pays, il sera essentiel de renforcer les règles prudentielles pour réduire les prises de risques excessives et irresponsables à court terme de la part de certains acteurs financiers. Par exemple, des marchés peu réglementés en ce qui concerne des mécanismes de financement tels que le capital-investissement, les fonds spéculatifs et le financement non bancaire, ont été tenus en partie responsables des entrées et des sorties soudaines et massives de capitaux observées dans certains secteurs et branches d'activité, qui ont peut-être amplifié l'incidence de la crise actuelle. Une stratégie prudente en matière de réglementation est particulièrement importante dans les pays où les marchés financiers ne sont pas suffisamment développés et où les mécanismes de surveillance sont faibles. Le «Rapport de Larosière» offre un large éventail d'options pour aller de l'avant⁷².

... et qu'elle tienne compte de l'impact social des différentes possibilités de réforme

146. Les réformes de la réglementation qui seront adoptées dans les mois et les années à venir doivent être évaluées au regard de leurs conséquences sociales et de leur incidence sur la croissance de l'emploi. Comme la Conférence internationale du Travail l'a souligné en 2007, les services financiers peuvent en fait servir à promouvoir le travail décent s'ils sont réglementés de manière appropriée⁷³. Tout système financier nouveau devra donc prévoir, d'une part, des mesures d'incitation pour favoriser les investissements productifs dans des entreprises durables et le travail décent et, d'autre part, des mesures de dissuasion visant à faire obstacle à la spéculation à court terme.

⁷¹ Pour une analyse récente de la rémunération des cadres, voir F. Ebert, R. Torres et K. Papadakis: *Executive Compensation: Trends and policy issues*, IIES, document d'information n° 190, BIT, Genève, 2008.

⁷² Ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/ireland/press_office/news_of_the_day/pdf_files/global_report - final.pdf.

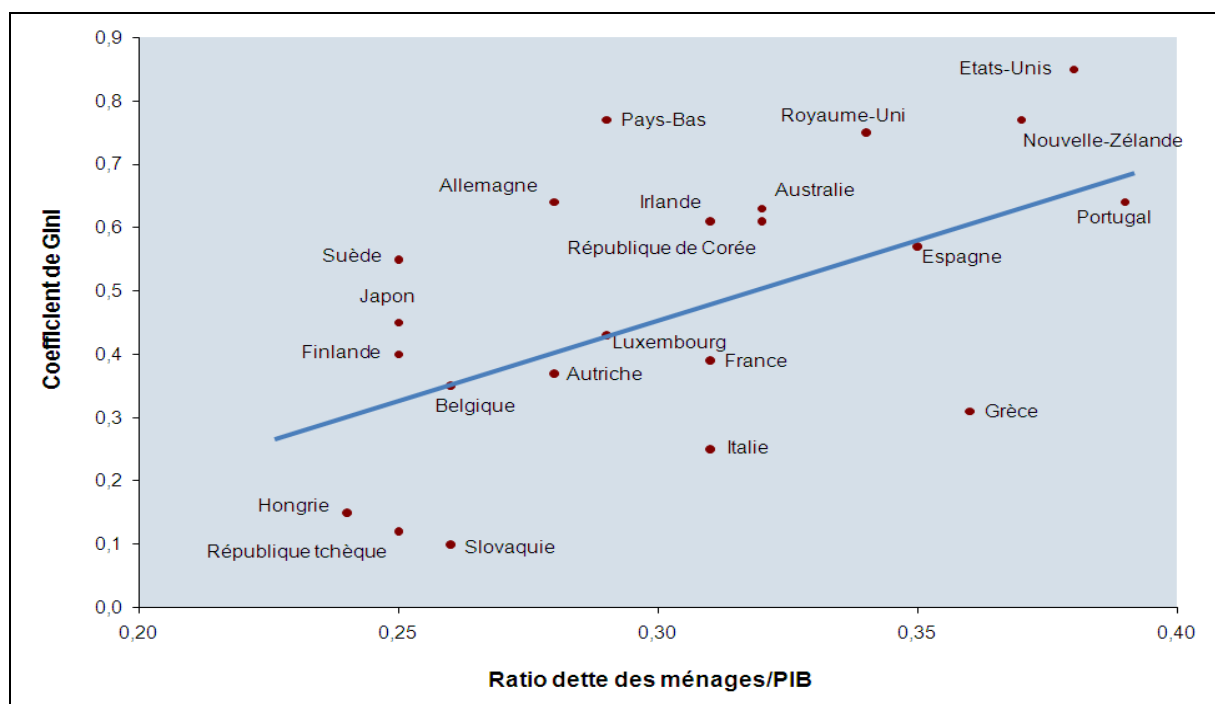
⁷³ BIT: *La promotion d'entreprises durables*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.

147. A cet égard, l'OIT a un rôle important à jouer en ce qu'il lui appartient de mettre en évidence l'impact social des réformes afin de renforcer l'inclusivité d'une nouvelle architecture financière et d'aider la communauté internationale à établir un juste équilibre entre réglementation publique et autonomie des entreprises. Le Programme de finance solidaire de l'OIT, étayé par des travaux analytiques⁷⁴, constitue un point de référence essentiel à cet égard.

Promouvoir la viabilité sociale de la croissance économique ...

148. L'un des défis majeurs consistera à assurer une répartition plus équitable des bénéfices de la mondialisation, comme il est souligné dans la Déclaration sur la justice sociale. Cet objectif est important en soi. En outre, comme il est indiqué dans la première partie du présent document, de trop grandes inégalités font partie des principaux facteurs qui sont à l'origine de la crise financière. Dans les économies avancées, les fortes inégalités de revenus vont en général de pair avec un alourdissement de la dette des ménages (figure 13).

Figure 13. Dette des ménages et inégalités de revenus dans certains pays de l'OCDE, 2005



Source: Estimations fondées sur les données de l'OCDE.

149. Pour aller de l'avant, il faut veiller à ce que les politiques fiscales soient plus progressives qu'elles ne l'ont été jusqu'ici – ce qui exige une coordination internationale permettant d'éviter une concurrence fiscale dommageable dont le but est d'attirer les groupes et entreprises à revenus élevés. Les réformes de la protection sociale, étudiées dans la troisième partie du présent document, peuvent être conçues de façon à servir des objectifs

⁷⁴ Voir, par exemple, B. Balkenhol: «Access to finance: the place of risk sharing mechanisms», *Savings and Development*, No.1, vol. XXXI, 2007, pp. 69 à 90.

d'équité et d'efficacité⁷⁵. Par ailleurs, les pays dotés d'institutions tripartites fortes sont mieux placés pour faire en sorte que les fruits de la mondialisation soient répartis de manière équilibrée. Enfin, l'augmentation de l'emploi atypique et informel – en général moins rémunéré que les emplois du secteur formel – a contribué à creuser les inégalités de revenus tant dans les pays développés que dans les pays en développement. La qualité des emplois créés mérite donc une plus grande attention.

- 150.** La mondialisation financière a, elle aussi, accentué la tendance à la baisse de la part de revenu revenant à la main-d'œuvre et, plus fondamentalement, a intensifié l'instabilité économique. Une nouvelle architecture financière, selon les modalités décrites plus haut, doit prendre en compte ces conséquences sociales afin de générer une croissance plus stable et plus équitable de l'emploi et de l'économie.

... ainsi que la viabilité environnementale

- 151.** A l'échelle mondiale, l'accent a davantage été mis sur les investissements dans les techniques à haut rendement énergétique en vue d'assurer une croissance plus verte et plus durable, et plusieurs gouvernements ont annoncé des programmes de relance visant des progrès dans ce domaine (voir encadré 11). Dans certains cas, c'est dans des secteurs traditionnels tels que le bâtiment que la plupart des emplois plus «verts» devraient, au moins dans un premier temps, être créés. Néanmoins, les investissements verts devraient être considérés comme une étape importante vers une redynamisation de l'économie et vers la création d'emplois décents plus respectueux de l'environnement. De plus, à moyen et à long terme, les pays qui auront consenti de tels investissements pourraient s'acheminer vers une croissance plus verte et plus durable.

Encadré 11
Les investissements verts et la création d'emplois pour faire face à la crise: quelques exemples

République de Corée: Le gouvernement a récemment annoncé de nouveaux investissements de l'ordre de 38 milliards de dollars consacrés à une série d'initiatives «vertes» qui seront mises en œuvre entre 2009 et 2012. Ce «New Deal écologique» prévoit neuf grands projets et 27 projets subsidiaires dans des domaines tels que la restauration des principaux fleuves, les énergies renouvelables, les économies d'énergie, les transports verts, l'assainissement de l'eau, le recyclage et la réduction des émissions de carbone. Ces projets devraient créer jusqu'à 960 000 emplois verts.

Etats-Unis: La loi américaine sur la reprise et le réinvestissement (American Recovery and Reinvestment Act), signée par le Président des Etats-Unis le 17 février 2009, prévoit notamment des investissements substantiels dans des programmes axés sur les énergies propres. Un montant de 5 milliards de dollars est alloué à des programmes visant à aider les ménages à faible revenu à isoler leurs maisons contre les intempéries, ce qui devrait créer 375 000 emplois environ. Les subventions accordées pour l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les immeubles résidentiels et commerciaux s'élèvent à plus de 6 milliards de dollars et pourraient se traduire par la création de plus de 1 million d'emplois, en particulier dans le secteur du bâtiment, durement touché par la récession¹. Un crédit de 500 millions de dollars est accordé pour aider les travailleurs à se former aux «emplois verts», alors que 11 milliards de dollars sont alloués aux investissements dans des «réseaux électriques intelligents», 3,4 milliards à des projets pilotes consacrés à la capture et au piégeage du carbone et 2 milliards à des travaux de recherche portant sur les piles destinées aux voitures électriques.

⁷⁵ BIT: *Rapport mondial sur le travail 2008. Les inégalités de revenus à l'heure de la mondialisation financière*, IIES, Genève, 2008.

Japon: Pour renforcer le potentiel de croissance et évoluer vers une société à faible émission de carbone, le gouvernement prévoit d'investir 100 000 milliards de yen dans des projets verts d'ici à 2015, ce qui aurait pour effet de créer plus de 2 millions d'emplois dans les entreprises ayant des activités dans le domaine de l'environnement. Au nombre des initiatives «vertes» figurent: l'introduction accélérée de techniques permettant d'économiser l'énergie et de technologies axées sur les énergies nouvelles; l'octroi de subventions à la conception de la prochaine génération de trains à grande vitesse; des incitations fiscales visant à favoriser les investissements dans les installations et équipements permettant d'économiser l'énergie et axés sur les énergies nouvelles; et une augmentation des ressources affectées à la recherche-développement sur les technologies environnementales de pointe: y compris la capture et le stockage du dioxyde de carbone.

¹ D.J. Weiss, A. Kougentakis: *Recovery Plan Captures the Energy Opportunity*, Center for American Progress, 13 fév. 2009.

Penser au développement ...

- 152.** Déjà avant la crise financière actuelle, de nombreux pays en développement avaient bien des défis à relever dans les domaines de l'alimentation, de l'éducation et de la santé et étaient confrontés à des problèmes sociaux et environnementaux. La crise est donc susceptible d'aggraver la situation.

... en renforçant les capacités, notamment administratives et institutionnelles, dans les pays en développement ...

- 153.** Comme indiqué dans la troisième partie de ce document, le BIT a acquis un savoir-faire censé lui permettre de promouvoir le développement par des politiques favorisant le travail décent. Les éléments les plus importants du pacte mondial pour l'emploi sont les suivants: exécution de projets d'infrastructure et de construction de logements riches en emplois, lutte contre le travail des enfants et en faveur de leur scolarisation, mise en place de systèmes de protection sociale dans la mesure où la situation budgétaire le permet et accroissement de la marge de manœuvre budgétaire par des politiques bien conçues facilitant la transition vers l'économie formelle. Dans ce contexte, il convient de ne pas perdre de vue que le respect des normes fondamentales du travail n'est pas uniquement un objectif social essentiel mais également un puissant vecteur de développement économique équilibré et donc de prospérité à long terme.
- 154.** Il est essentiel de renforcer la capacité administrative et institutionnelle pour rendre ces programmes efficaces et favoriser le dialogue social dans le cadre de la stratégie. La récente réforme mexicaine visant à lutter contre la crise (*Acuerdo nacional en favor de la economía familiar y el empleo*) fournit, à cet égard, un exemple intéressant de ce qui peut être accompli.

... et en créant un fonds mondial pour l'emploi

- 155.** Certains pays sont mieux armés que d'autres face à la crise. Par exemple, ceux qui ont su mieux gérer leur économie, éviter un degré d'endettement excessif et se garder de toute prise de risques inconsidérée sont susceptibles d'être moins exposés. D'autres se retrouvent, à l'inverse, confrontés à de nombreuses difficultés: espace budgétaire limité, fragilité de la balance des opérations courantes et risque d'attaques massives contre leur monnaie. En fait, les pays dont le budget et la balance des opérations courantes étaient déjà fortement déficitaires seront beaucoup plus vulnérables, notamment si ces déséquilibres sont dus à des facteurs exogènes (en particulier la nécessité d'absorber le choc commercial provoqué par la forte hausse des prix des denrées alimentaires et des carburants survenue au deuxième semestre de 2008).

- 156.** Encadrer les possibilités d'action de certains pays en développement par une conditionnalité imposée par les institutions financières internationales ne ferait qu'aggraver leurs difficultés (voir encadré 12) ⁷⁶.
- 157.** Il est nécessaire de mettre en place, comme le préconisent certains analystes, un mécanisme anticyclique mondial ⁷⁷. Un fonds mondial pour l'emploi permettrait, par exemple, d'aider les pays fragilisés par la crise. Alimenté par une ligne de crédit distincte de celle servant à financer les mesures traditionnellement proposées par le FMI, il permettrait de fournir les crédits de stabilisation nécessaires pour traverser la crise externe sans aggraver les conditions de vie de la population. Un pays pourrait en effet obtenir ce financement sans être tenu de réduire les dépenses sociales et les salaires minima. Le fonds serait, au contraire, utilisé pour redynamiser l'économie par des investissements qui ouvriraient de nouvelles perspectives de développement. Qui plus est, des mesures seraient adoptées dans le cadre du dialogue social en vue de renforcer la cohésion sociale. Il serait essentiel que l'OIT participe à cette initiative aux côtés du FMI et de la Banque mondiale. Comme le montre la troisième partie du présent document, le BIT dispose en effet du savoir-faire nécessaire pour concevoir des programmes permettant de créer du travail décent et des entreprises durables.
- 158.** Le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies a institué la Commission d'experts sur les réformes du système monétaire et financier international (dite Commission Stiglitz) pour attirer l'attention sur un certain nombre de questions importantes, et notamment sur l'asymétrie des capacités de riposte à la crise des pays développés et en développement. Grâce à sa position au sein du système des Nations Unies, l'OIT peut appuyer le travail de la commission en attirant son attention sur les conséquences que pourraient avoir les solutions existantes ou envisagées sur l'emploi et la vie des populations des pays en développement.

Encadré 12
Stabilisation macroéconomique après la crise financière et économique

Pakistan: En novembre 2008, le Pakistan a conclu avec le FMI un accord de confirmation de 7,6 milliards de dollars prévoyant la mise en place d'un programme d'ajustement visant à lutter contre l'inflation et la hausse de son déficit budgétaire et de son déficit courant. Ce programme prévoit de réduire le déficit budgétaire de 4,2 pour cent en 2008-09 et de 3,3 pour cent en 2009-10 et de relever les taux d'intérêt de 200 points de base pour les établir à 15 pour cent. Ces mesures vont inévitablement ralentir la demande globale, et le gouvernement a déjà revu à la baisse ses prévisions de croissance – 4,4 pour cent pour 2008-09 contre les 5,8 pour cent atteints en 2007-08 – tout en reconnaissant officiellement que les mesures prises aggraveront le chômage et la pauvreté. En fait, ces mesures iront également à l'encontre des politiques préconisées par les instances internationales pour stimuler l'économie mondiale. Les mesures procycliques précitées risquent en effet de ralentir davantage la demande globale et d'aggraver la pauvreté et le chômage non seulement au Pakistan mais aussi chez ses partenaires commerciaux.

⁷⁶ Des informations plus détaillées sur ces questions seront fournies dans une prochaine publication du Secteur de l'emploi du BIT.

⁷⁷ Voir, par exemple, DAES: *Massive, globally coordinated fiscal stimulus is needed: going from the drawing board to swift action*, note de synthèse n° 11, janv. 2009. La Banque mondiale a également préconisé la création d'un fonds destiné à aider les pays vulnérables.

Ukraine: Entre 2000 et 2008, l'économie de l'Ukraine a été très dynamique, affichant une croissance annuelle moyenne de plus de 7 pour cent. La situation des finances publiques était globalement saine et la dette extérieure relativement modérée. Il n'en demeure pas moins que le pays a été amené en novembre 2008 à signer avec le FMI un accord de confirmation de 16,4 milliard de dollars. Il faut en effet savoir que, dans la deuxième moitié de 2008, l'économie ukrainienne a été fragilisée par la chute brutale du cours des matières premières, la contraction des marchés d'exportation et la faillite d'une grande banque nationale. Ces événements ont provoqué des fuites massives de capitaux, une crise sur le marché des changes, une forte dévaluation de la monnaie nationale, un resserrement très important du crédit dans l'économie réelle et une hausse massive du chômage.

L'accord de confirmation avec le FMI accorde un rang de priorité élevé à une recapitalisation des banques commerciales qui risque d'être extrêmement onéreuse. On estime en effet qu'elle coûtera au pays au moins 8 pour cent de son PIB et que plus de la moitié des montants engagés (4,5 pour cent du PIB) serviront à recapitaliser des banques sous contrôle étranger. Etant donné qu'une importante partie des coûts de recapitalisation sera prise en charge par le gouvernement à un moment où les recettes fiscales baissent considérablement, le gouvernement devra comprimer fortement (conformément aux dispositions du FMI) les autres dépenses publiques pour obtenir un budget équilibré en 2009.

Les mesures prises pour réduire le budget national devraient être essentiellement les suivantes: réduction des salaires et avantages dans le secteur public, réduction du montant global des dépenses sociales, révision des dispositifs d'indexation des transferts sociaux et report de la hausse planifiée des salaires minimaux. Ces réformes feront baisser de manière significative la valeur réelle des pensions de retraite et des autres transferts sociaux ainsi que les salaires minimaux réels. Bien qu'il soit important de recapitaliser les banques pour rétablir le flux du crédit vers les entreprises viables, on peut s'inquiéter du coût d'opportunité de cette mesure, surtout s'il implique une réduction substantielle des dépenses publiques de sécurité sociale.

Sources: Commission de planification: *Economic Stabilization with a Human Face*, rapport du groupe d'études économiques, gouvernement du Pakistan, oct. 2008; Z.M. Nasir, *National Policy Responses to the Financial and Economic Crisis*, 2009 (document ronéoté), (Pakistan); R. Kyloh et C. Saget: *A common crisis but contradictory responses: The European experience 2008/09*, (Ukraine), Département de l'intégration des politiques et statistiques, BIT, à paraître en 2009.

En résumé, le pacte mondial pour l'emploi et, au premier chef, les principes de travail décent peuvent ouvrir la voie à une économie durable à plus long terme

- 159.** Il est impératif, face à la crise, de ne pas se contenter d'initiatives ponctuelles dont l'objectif serait de rétablir au plus tôt la situation antérieure. Il s'agit désormais de prendre des mesures qui, comme il a été indiqué plus haut, ouvrent la voie à un modèle de croissance et de développement plus performant. Les efforts de coordination en cours à l'échelle internationale pourraient renforcer le multilatéralisme, lui permettant ainsi dans le futur de relever les défis du développement avec plus de créativité et d'efficacité.
- 160.** Les partenaires internationaux seraient ainsi en mesure de contribuer à l'instauration d'une économie mondiale plus saine et d'une société plus solidaire qui, sur la base d'un nouveau système financier, pourraient présider à l'avènement d'un développement plus durable. A cet égard, l'OIT, en coopération avec ses partenaires au niveau national, a un rôle important à jouer dans le système multilatéral pour permettre aux hommes et aux femmes du monde entier de vivre et de travailler dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité.

Genève, le 6 mars 2009.