

**Travail décent dans les Amériques:
une période riche de possibles**

Dix-septième Réunion régionale des Amériques
Santiago, Chili, décembre 2010

Travail décent dans les Amériques: une période riche de possibles

Rapport du Directeur général

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

ISBN 978-92-2-224261-0 (print)
ISBN 978-92-2-224262-7 (Web pdf)

Première édition 2010

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes des nouvelles publications peuvent être obtenues gratuitement à la même adresse.

Travail décent dans les Amériques: une période riche de possibles

1. Depuis deux ans, le monde du travail est marqué par les séquelles d'une crise financière internationale dont les effets vont se faire sentir pendant longtemps. Tous les continents ont connu des problèmes liés à la hausse du chômage ou à la dégradation des conditions de travail. Au sortir de la tempête économique, qui semble désormais s'apaiser, il est devenu clair pour de nombreuses personnes que la reprise sera lente.

2. La région de l'Amérique latine et des Caraïbes, toujours plus intégrée à l'économie mondiale, n'a pas fait exception. Dès le second semestre de 2008, les signes concrets du ralentissement économique ont commencé à apparaître, suivis de difficultés à assurer le maintien des flux d'exportation, difficultés qui se sont ensuite rapidement propagées au monde du travail. A cette période, les nombreuses prévisions pessimistes laissaient présager une profonde récession économique et, parallèlement à cela, les statistiques faisaient état d'une hausse du chômage.

3. Or les pronostics les plus sombres sur les effets de la crise ne sont pas vérifiés dans la région.

4. Nous savons désormais que la crise financière internationale a eu dans cette région du globe un impact moins important que ce qu'on craignait. Dès la seconde moitié de 2009, on voyait déjà apparaître les signes concrets d'une reprise. En 2010, la plupart des économies de la région ont repris le chemin de la croissance économique et des indices laissant prévoir une baisse du chômage sont apparus.

5. Divers facteurs ont contribué à la situation du marché du travail en Amérique latine et aux Caraïbes. La crise a touché la région au terme d'un cycle positif de cinq ans qui a permis de mieux supporter les fluctuations. Mais il faut aussi mentionner l'importance décisive de l'adoption de mesures anticycliques reposant sur l'investissement public et sur la nécessité de préserver les emplois et les revenus, de la mise en place de politiques de stimulation de l'emploi, du rôle des instances de dialogue social pour faire face aux difficultés et des initiatives de protection sociale destinées à limiter les répercussions de la crise sur les familles.

6. Certes, il reste d'importants défis à relever et il y a encore beaucoup à faire pour améliorer la situation des marchés du travail dans notre région, comme on a pu le constater pendant cette période: croissance insuffisante de la productivité, augmentation de l'activité informelle, persistance des inégalités, pour n'en citer que quelques-uns.

7. Cela étant, la crise a permis de tirer des enseignements dont on peut s'inspirer: elle a montré qu'il est possible d'élaborer des politiques fondées sur la promotion du travail décent, politiques qui ont montré leur efficacité pratique ces dernières années.

8. Voilà une constatation qui revêt une importance cruciale à l'heure actuelle, alors que les débats internationaux sur l'avenir du système préconisent de repenser complètement les paradigmes du développement et du progrès. Au sortir de cette crise, il apparaît d'autant plus nécessaire d'axer les efforts sur l'objectif de la création d'emplois de qualité s'appuyant sur le travail décent.

9. Que ce soit pendant la crise ou maintenant, en période de redressement économique, l'OIT a fait valoir que ce changement de paradigme devait placer l'objectif de la création d'emplois meilleurs et plus nombreux au cœur de la politique macroéconomique des pays, en vue de créer un cercle vertueux aboutissant à une croissance durable et créatrice d'emplois pour parvenir à des sociétés plus prospères, justes et équitables.

10. Le contexte économique et politique actuel offre des possibilités sans précédent pour progresser sur la voie du travail décent en Amérique latine et aux Caraïbes.

11. Le défi politique qui se pose à nous est de tirer parti de ces opportunités et de faire en sorte que la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité soit le fondement d'un nouveau consensus pour parvenir à réaliser un développement durable qui intègre la dimension économique, sociale et environnementale.

12. Voilà quatre ans, l'OIT a présenté à Brasília le document intitulé *Le travail décent dans les Amériques: l'Agenda de l'hémisphère 2006-2015*. Il s'agissait d'une initiative reposant sur un ensemble de mesures générales et de mesures ciblées visant à concevoir des politiques favorables à la création de travail décent, en adéquation avec les nécessités et les caractéristiques propres de la région. Ce document présente en outre un ensemble d'objectifs à réaliser dans un délai de dix ans.

13. L'Agenda de l'hémisphère, présenté à l'occasion de la seizième Réunion régionale des Amériques de l'OIT en 2006, se fonde sur la conviction qu'en ce début de XXI^e siècle la promotion du travail décent est la meilleure réponse à apporter aux aspirations de la population et qu'il s'agit d'un outil irremplaçable dans la lutte contre la pauvreté, qui permet de renforcer l'assise démocratique, qui contribue directement au développement d'entreprises durables sur le plan aussi bien économique que social, qui contribue à lutter contre les situations d'inégalité et est, sans aucun doute, une pièce maîtresse pour garantir la continuité de la croissance. La main-d'œuvre des pays est une composante essentielle à l'appui de la production et du bien-être économique.

14. Il y a quatre ans, la crise financière internationale ne s'était pas encore déclenchée. Toutefois, l'Agenda de l'hémisphère répondait à une réalité concrète: une autre crise se profilait avant la crise actuelle – il s'agissait là d'une crise mondiale de l'emploi dont les symptômes se font encore sentir et compromettent le développement et la prospérité des pays. Nous connaissions déjà un taux de chômage élevé, une forte proportion de travailleurs et travailleuses pauvres vivant d'activités informelles, un fort pourcentage de la population n'ayant pas accès à la protection sociale, des inégalités entre hommes et femmes et des inégalités ethniques et raciales, l'absence de possibilités d'emploi décent pour les jeunes, et la persistance de formes inacceptables de travail, comme le travail des enfants et le travail forcé; à ces réalités sont venus s'ajouter les déficits de travail décent, comme l'insécurité de l'emploi, les bas salaires, l'absence de protection sociale et le non-respect des droits du travail, entre autres.

15. Le concept de travail décent a été formulé en 1999, au moment où j'ai pris mes fonctions de Directeur général du BIT. Depuis, de nombreux gouvernements et la communauté internationale ont adhéré à ses principes. La région de l'Amérique latine et des Caraïbes n'a pas fait exception et a montré à maintes reprises sa volonté de faire du travail décent un objectif prioritaire.

16. Les recommandations de l'Agenda de l'hémisphère s'articulaient autour d'objectifs fixés à l'horizon 2015. Maintenant que nous sommes presque à mi-parcours, il nous a semblé judicieux de faire le bilan des progrès accomplis, des enseignements qui ont été tirés et des difficultés qu'il reste à surmonter, afin de tirer de cette analyse de nouvelles idées pour enrichir ce processus.

17. Le document préparé en vue de cette réunion régionale, intitulé *Décennie du travail décent dans les Amériques, 2006-2015: Premier bilan et perspectives de l'Agenda de l'hémisphère* fait un tour d'horizon des principaux faits marquants dans le domaine de la politique générale et des résultats obtenus dans différents pays de la région entre 2006 et 2010.

18. La période considérée dans le rapport coïncide, en grande partie, avec la crise et la reprise actuelle. Le rapport passe en revue les expériences et les politiques significatives mises en œuvre par les pays pour combattre et prévenir les effets de cette crise financière internationale.

19. Si les pays d'Amérique latine et des Caraïbes n'avaient pas pris des mesures visant à atténuer les effets de la crise économique, il ne fait aucun doute que les répercussions sur l'emploi auraient été plus graves. Bon nombre de ces mesures se recoupent avec les mesures énoncées dans l'Agenda de l'hémisphère et témoignent de l'attachement de la région aux principes du travail décent.

20. La situation économique de l'Amérique latine et des Caraïbes est en phase de redressement, comme le montrent les principaux indicateurs de croissance. Les signes de reprise étaient manifestes dans de nombreux pays de la région, dont les principales économies, dès le second semestre de 2009. Les projections de croissance économique pour 2010 sont optimistes et ont évolué favorablement depuis le début de l'année.

21. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) qui, en décembre dernier, a estimé à 4,1 pour cent le taux de croissance économique pour 2010 a revu ses prévisions à la hausse en juillet et estime désormais qu'il pourrait atteindre les 5,2 pour cent.

22. Les analystes avancent qu'un des facteurs importants de cette évolution est le dynamisme de certaines économies asiatiques qui va susciter une hausse de la demande de produits. On estime que les exportations de la région vont augmenter de plus de 20 pour cent cette année. Par ailleurs, certains signes de reprise de l'économie des États-Unis, quoique progressifs, ont permis de tabler sur une hausse de la demande de ce pays.

23. D'autres facteurs ont joué un rôle, comme les effets bénéfiques des politiques budgétaires et monétaires anticycliques mises en œuvre par plusieurs pays, la croissance de la demande interne dans certains cas, la réduction de l'endettement public, l'amélioration des recettes fiscales et l'augmentation des réserves internationales, qui ont permis à certains pays d'accéder au marché international des capitaux.

24. Dans le cas de certains pays, cela a été possible grâce à la richesse accumulée dans la région durant le cycle positif de croissance soutenue enregistré au cours des cinq années ayant précédé la crise financière internationale.

25. D'après les prévisions, après la phase de reprise, le taux de croissance pourrait être plus modéré en 2011.

26. Le taux de chômage urbain a enregistré une baisse en 2010, même si des difficultés importantes subsistent dans la région du point de vue de l'emploi dans le secteur informel et de la productivité du travail.

27. Selon les données du rapport *Panorama Laboral* du BIT, entre 2002 et 2008 le taux de chômage urbain en Amérique latine et aux Caraïbes est passé de 11,2 pour cent à 7,3 pour cent. Cette baisse soutenue est attribuable à une croissance économique positive.

28. Il est apparu clairement à la fin de 2008 que la crise financière internationale allait avoir pour effet d'inverser la tendance à la baisse de ces taux de chômage urbain. Cela étant, les comportements constatés en 2009 ont mis en évidence que la crise financière avait eu un impact plus modéré sur la région, qu'il y avait eu des ajustements positifs sur le marché du travail et que les mesures appliquées par les gouvernements ont atteint l'objectif visé, à savoir préserver les niveaux d'emploi.

29. Selon le troisième Bulletin sur la conjoncture (*Boletín de Coyuntura*) élaboré par la CEPAL et le BIT en juin 2010, le taux de chômage urbain pour l'année 2009 a augmenté de moins d'un point de pourcentage, s'établissant à 8,1 pour cent.

30. Au moment de la rédaction de ce document, les indicateurs du Système d'information et d'analyse du travail pour l'Amérique latine et les Caraïbes (SIALC) du BIT affichaient une diminution du taux de chômage urbain, qui s'établissait à 7,9 pour cent à la fin du premier semestre de 2010, contre 8,6 pour cent enregistrés à la même période en 2009. Lorsque les données pour le second semestre de 2010 seront disponibles, il est probable que l'on constatera une nouvelle baisse de ce taux.

31. Les données sur le chômage ventilées par sexe montrent que l'écart se maintient par rapport à l'année passée et que le taux de chômage féminin est 1,4 fois plus élevé que le taux de chômage masculin.

32. S'agissant du taux de chômage des jeunes, pour les six pays pour lesquels on dispose de données actualisées, la tendance est à la baisse. Toutefois, le problème structurel qui se traduit

par des taux de chômage en moyenne trois fois plus élevés chez les jeunes travailleurs que chez les adultes est, pour toutes les sociétés, un enjeu décisif sur le plan du travail décent.

33. Pour donner aux jeunes la possibilité d'entrer dans la vie active et d'y trouver un emploi de qualité, il faut s'appuyer sur un potentiel économique important. D'après les estimations, en 2015, la population de jeunes hommes et de jeunes femmes entre 15 et 24 ans dans la région atteindra son maximum historique: 100 millions de personnes. Or c'est un bonus démographique qui ne se reproduira pas, et pourtant, si les jeunes n'ont pas la possibilité de s'épanouir et de progresser dans la vie, cet atout pourrait bien se transformer en une charge.

34. On constate que la crise a eu des répercussions plus marquées aux Etats-Unis et au Canada que sur le reste du continent américain. Elle a particulièrement touché l'emploi et a eu un fort impact sur les ménages appartenant aux classes moyennes et aux classes inférieures aux Etats-Unis et, dans une moindre mesure, au Canada.

35. Aux Etats-Unis, la reprise se manifeste lentement et tarde à se faire sentir dans le monde du travail. En août 2010, le taux de chômage était encore élevé (9,6 pour cent). Même si ce taux est au-dessous du taux de chômage maximal de 10,1 pour cent atteint en octobre 2009, on estime que la baisse du chômage tient en partie au fait que 1,2 million de travailleurs sont sortis du marché du travail. De ce fait, le taux d'activité a sensiblement baissé, chutant de 0,7 point de pourcentage en un an, pour s'établir à 64,7 pour cent en août 2010.

36. Une des causes expliquant la diminution du taux d'activité est le sentiment de découragement des demandeurs d'emploi devant l'impossibilité de trouver du travail.

37. Le gouvernement des Etats-Unis a fait valoir que la création d'emplois est un facteur primordial pour sortir de la récession et il a pris des mesures pour améliorer le marché du travail. Cependant, dans la situation actuelle, il est indispensable de poursuivre les mesures de relance si l'on veut parvenir à une reprise durable.

38. Le Canada a mis en œuvre un ensemble de mesures de relance économique qui ont donné des résultats concluants et ont fait progresser l'emploi de 2,1 pour cent en une année, selon des données disponibles en août 2010.

39. En août 2010, le taux de chômage au Canada était de 8,1 pour cent, soit supérieur de deux points de pourcentage aux niveaux enregistrés avant la crise. Dans ce cas, la persistance d'un taux de chômage élevé s'explique par l'augmentation du taux d'activité, qui est un des signes de la reprise économique; ainsi, cette croissance résulte d'une augmentation du nombre de personnes qui réintègrent la vie active et cherchent du travail.

40. En ce qui concerne les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la dernière évaluation des progrès accomplis en la matière a montré que, même à des degrés divers, et sous réserve de décisions stratégiques adéquates, les pays de la région avaient les atouts nécessaires pour atteindre une bonne partie des cibles fixées.

41. Selon les chiffres disponibles, le nombre des personnes en situation de pauvreté extrême en Amérique latine et dans les Caraïbes est passé de 97 à 71 millions entre 2002 et 2008. En ce qui concerne le chiffre total des personnes en situation de pauvreté dans la région, on relève un recul de 41 millions sur la même période, avec 180 millions d'individus concernés contre 221 précédemment.

42. Ces chiffres sont encourageants même si l'ONU précise dans son évaluation que les progrès sont inégaux selon le pays et que les résultats globaux sont influencés par les avancées des grandes économies de la région.

43. La réduction de l'extrême pauvreté et de la faim constitue le premier des OMD. En 2008, une nouvelle cible a été associée à l'objectif, la cible 1 B, libellée comme suit: «Assurer le plein emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif.» Cette adjonction marquait la prise de conscience, à l'échelon international, que l'offre d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité était fondamentale pour la lutte contre la pauvreté.

44. Comme l'ONU le souligne dans son évaluation des progrès dans la réalisation des OMD, l'Amérique latine et les Caraïbes ont enregistré entre 1990 et 2008 une évolution favorable vers la concrétisation de la cible 1 B.

45. Cependant, l'évaluation régionale montre aussi que la productivité du travail, facteur associé dans ce cas au taux de croissance du PIB par personne employée, qui était de 0,9 pour cent en moyenne pendant la période à l'examen, a connu une progression très faible et volatile et que l'écart s'est creusé par rapport aux pays développés.

46. Les retards en matière de productivité découlent aussi de la persistance de l'économie informelle (secteur caractérisé par un nombre important de microentreprises et microcommerces, unités de taille restreinte gérées par des indépendants). Il en ressort qu'une partie importante de la population active ne parvient pas à participer à la création de richesses autant que les travailleurs et travailleuses employés par des entreprises du secteur formel, qui sont plus productives et mieux à même de créer des emplois.

47. La productivité est variable selon les pays, mais la faiblesse du taux de croissance moyen pour la région doit inquiéter car cette donnée est un indicateur fondamental de la capacité de créer des emplois productifs et de parvenir à une croissance réelle des revenus, deux facteurs essentiels dans la perspective du travail décent et de la lutte contre la pauvreté.

48. Il ne faut jamais oublier que c'est la création d'emplois de meilleure qualité qu'il faut viser. Des progrès ont certes été accomplis mais ils ont été modestes, limités à certains pays et ont sans doute été amoindris depuis par la crise.

49. Dans son rapport régional pour l'évaluation des progrès dans la réalisation des OMD (*El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Desafíos para lograrlos con igualdad*), un document coordonné par la CEPAL, l'ONU indique ainsi que la part des travailleurs vivant dans l'extrême pauvreté, ou la pauvreté, est passée de 39,9 pour cent à 26,3 pour cent entre 1990 et 2008. Ce progrès est bienvenu mais modeste pour une période de près de vingt ans, et le taux actuel est encore trop important, notamment si nous nous souvenons que c'est de travailleurs qu'il s'agit, mais de travailleurs qui ne gagnent pas assez pour pouvoir s'extraire de la pauvreté avec leur famille.

50. Ce rapport régional appelle aussi l'attention sur la part des travailleurs dits vulnérables, à savoir notamment les indépendants et les travailleurs familiaux non rémunérés. Là aussi, l'évolution est favorable mais insuffisante, avec un recul de 33 à 30,8 pour cent entre 1990 et 2008.

51. Le travail décent au sens de l'OIT suppose la création de postes de travail en nombre suffisant pour répondre aux demandes de la population, mais il doit nécessairement s'agir d'emplois productifs et de qualité, effectués dans des conditions de liberté, d'égalité, de sécurité et de dignité.

52. Le contexte sociopolitique actuel est propice au travail décent, qui se nourrit de la démocratie tout en participant à son renforcement. Dans la région, l'heure est à la consolidation de l'institution démocratique, une évolution qui semblait hors de portée pourtant il n'y a pas si longtemps.

53. Le renforcement de la démocratie coïncide aujourd'hui dans la région avec une embellie économique et constitue la base nécessaire à des progrès sur le plan des politiques, stratégies et consensus nécessaires pour créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, outil précieux plus que tout autre dans la lutte contre la pauvreté et pour la promotion du développement durable, comme plusieurs instances internationales l'ont souligné.

54. Dans le courant de l'année 2010, plusieurs pays d'Amérique latine ont donné le coup d'envoi aux manifestations devant marquer le 200^e anniversaire de leur indépendance. Ces célébrations ont fourni l'occasion de lancer une réflexion sur l'évolution des pays de la région. Dans les démocraties modernes, tous les citoyens – hommes, femmes, jeunes et seniors – se demandent à juste titre si leur situation peut s'améliorer, et ils sont de plus en plus nombreux à réclamer que leurs revendications soient entendues et que les candidats élus tiennent leurs promesses.

55. Il faut concevoir les stratégies en faveur de la création d'emplois décents aussi comme un atout pour la cohésion sociale, la paix et la gouvernance démocratique. Si le chômage et la médiocrité des conditions de travail persistent, les esprits en viendront à douter du système politique, qui apparaîtra incapable de tenir ses promesses, ce qui nourrira l'instabilité, la tension sociale et l'insécurité.

56. La volonté politique de défendre un nouveau paradigme de développement, visant plus directement le bien-être et le progrès des individus, sera déterminante pour garantir le succès du système démocratique et, au niveau international, pour trouver les moyens de parvenir à une mondialisation plus juste et équitable. C'est pour cela que la question de l'emploi appelle non seulement des réponses techniques mais aussi des réponses politiques.

57. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée le 10 juin 2008, affirme «que le travail n'est pas une marchandise et que la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous», tout comme la Déclaration de Philadelphie de 1944 avant elle.

58. «Le monde doit faire mieux.» Ainsi est libellé l'appel lancé dans l'introduction du Pacte mondial pour l'emploi, texte soumis aux mandants tripartites de l'OIT en juin 2009, à la 98^e session de la Conférence internationale du Travail. Ce document, qui contient une série de recommandations pratiques à l'efficacité prouvée, a été conçu comme une riposte ambitieuse et urgente contre la crise et pour une reprise durable, c'est-à-dire une reprise reposant sur l'emploi.

59. Les économies peuvent repartir du bon pied mais, tant que les gens n'ont pas d'emploi ni de revenu suffisant, la reprise ne sera ni réelle ni durable.

60. Un fait remarquable doit être souligné ici. Avant la crise financière internationale déjà, mais pendant et après elle plus encore, la notion de travail décent – avec tout ce qu'elle implique – a débouché sur une meilleure prise en compte de la question du travail dans la réflexion sur les améliorations à apporter à la mondialisation et à la gouvernance. L'idée de travail décent, qui répondait aux attentes de l'homme de la rue, a donc joué parallèlement un rôle de catalyseur pour les politiques publiques, économiques et sociales.

61. La question de l'emploi a été traitée lors des discussions du G20, auxquelles l'OIT a participé, à l'initiative des gouvernements latino-américains, se faisant l'écho du point de vue de l'économie réelle, c'est-à-dire des mandants tripartites de l'Organisation. Au Sommet du G20 de Pittsburgh (Etats-Unis), en septembre 2009, le Pacte mondial pour l'emploi a été approuvé, et l'accent a été mis sur l'importance de construire un cadre de croissance économique axé aussi sur l'emploi. A cette occasion, il a été dit qu'une croissance forte, durable et équilibrée requiert des marchés du travail plus inclusifs, des politiques actives du marché du travail et des programmes d'enseignement et de formation de qualité.

62. En septembre 2010, le gouvernement de la Norvège, le FMI et l'OIT ont organisé à Oslo un débat sur le thème «Croissance, emploi et cohésion sociale: les défis à relever», qui devait permettre d'examiner les moyens envisageables pour inscrire les politiques de l'emploi et les politiques sociales dans les stratégies de politique macroéconomique aux échelons national et international.

63. La discussion revêtait une grande importance politique élevée car, comme l'a dit le Directeur général du FMI, Dominique Strauss-Khan, «S'attaquer à la crise de l'emploi n'est pas seulement indispensable pour qu'une véritable reprise économique mondiale ait lieu, c'est aussi vital pour la cohésion sociale et la paix».

64. Comme je l'ai indiqué précédemment, une partie importante de cette dix-septième Réunion régionale des Amériques sera consacrée à l'analyse des progrès dans l'application de l'Agenda de l'hémisphère dans le contexte de la crise et de la reprise.

65. L'évaluation de la période 2006-2010 nous montre que les pays de la région ont progressé dans l'application de stratégies de développement créatrices de travail décent. Toutefois, la rapidité et l'ampleur de ces progrès varient en fonction des différentes réalités et spécificités nationales. Il

ressort également de cette évaluation que l'action de l'OIT a été pertinente dans la majorité des domaines abordés par l'Agenda de l'hémisphère, quoique avec une incidence variable.

66. Dans le cadre de l'agenda, il est proposé de traiter quatre domaines stratégiques en établissant des politiques et des cibles reprenant les priorités propres au travail décent: croissance riche en emplois, droits fondamentaux au travail, protection sociale et dialogue social. Des objectifs sont proposés au titre de ces domaines d'action ainsi que différentes stratégies pour les atteindre.

67. Il est à noter qu'un facteur fondamental a été la capacité des pays de développer plus avant des politiques qui concilient la croissance économique avec des retombées économiques et sociales pour les individus ainsi qu'avec l'existence de réseaux de protection sociale améliorés.

68. Le rapport présenté à la réunion rend compte en détail des mesures appliquées dans la région pour promouvoir le développement et faire face à la crise. Il s'agit notamment des mesures suivantes: politiques du marché du travail, investissement de fonds publics dans des secteurs ayant un fort potentiel de création d'emplois, élargissement de la protection sociale, par exemple au moyen de l'assurance chômage, politiques de relèvement du salaire minimum, nombreuses initiatives de formation, stratégies de création d'emplois d'urgence et, enfin, les transferts sous condition de ressources dont il est reconnu qu'ils ont aidé les ménages à sortir de la pauvreté, contribué à la lutte contre le travail des enfants et stimulé la demande interne.

69. Il est impératif de promouvoir le dialogue social à tous les niveaux afin de pouvoir compter sur une participation et une adhésion les plus larges possible. C'est en effet l'une des conditions indispensables au succès des stratégies audacieuses qu'il faut mener pour relever les défis dans le monde du travail du XXI^e siècle.

70. Malgré des progrès importants, les expériences et bonnes pratiques en matière de dialogue social et de tripartisme, vecteurs fondamentaux de l'action de l'OIT, ne semblent pas encore avoir atteint la masse critique dans les pays de la région. Ceux-ci ne progressent pas tous de la même façon et ont tendance en général à recourir à des méthodes qui ne sont pas institutionnalisées, souvent pour des périodes limitées et sur des thèmes ciblés.

71. En tout état de cause, des programmes nationaux de promotion du travail décent ont été établis dans 11 pays de la région sur la base des expériences de dialogue social qui permettent à l'OIT de contribuer à la réalisation des cibles définies dans l'Agenda de l'hémisphère.

72. Par leur action, les organisations de travailleurs et d'employeurs ont joué un rôle fondamental dans les progrès enregistrés en 2010. Mais il faut aller plus loin encore. Il est essentiel de renforcer leurs organisations représentatives et les mécanismes de négociation collective pour que ces acteurs puissent apporter une contribution pleine et entière au dialogue social et au tripartisme.

73. Par conséquent, nous sommes confrontés à un autre défi majeur de portée stratégique. En effet, le dialogue social et le tripartisme sont des moyens déterminants pour mettre en œuvre l'Agenda de l'hémisphère dans une perspective d'ensemble, en mobilisant les acteurs gouvernementaux et les partenaires sociaux et politiques autour d'un objectif: générer une croissance qui crée des emplois de qualité, donne naissance à des entreprises durables et favorise une protection sociale pour tous.

74. La voie à suivre est semée d'embûches et il faudra une volonté politique et des accords concrets pour continuer de progresser en vue de faciliter l'application de politiques destinées à assurer une croissance riche en emplois. Comme nous l'avons déjà dit, il faut avant tout faire de l'emploi une priorité absolue. Les pays s'y sont employés avant et pendant la crise, et un certain nombre d'entre eux continuent à le faire en période de relance. C'est la meilleure preuve qu'une croissance riche en emplois est possible.

75. Cette démarche qui consiste à faire de l'emploi une priorité macroéconomique présente divers aspects qui méritent d'être examinés.

76. Il est important d'appuyer les initiatives productives, de soutenir les entreprises durables et d'encourager les politiques d'investissement propices à une croissance sur le long terme.

77. A l'heure où, à l'évidence, il est urgent d'apporter des réponses à divers problèmes liés à la détérioration de l'environnement, il apparaît fondamental d'intégrer cette préoccupation dans l'Agenda du travail décent. A ce titre, il convient aussi d'élaborer des politiques et des mesures de promotion des emplois verts dans le cadre d'une stratégie propre à assurer une transition socialement juste vers une économie durable du point de vue écologique.

78. La syndicalisation et la négociation collective sont des facteurs de progrès essentiels sur la voie d'un développement équitable et consensuel. On constate que l'une et l'autre sont peu développées et tendent à stagner. L'inversion de cette tendance constitue pour les pays et l'OIT un défi fondamental.

79. A cet égard, il est important de contribuer à l'élaboration de données à jour car celles qui existent actuellement sont approximatives. D'après les informations disponibles, le taux moyen de syndicalisation se situerait entre 15 et 20 pour cent de la main-d'œuvre salariée totale et le taux de couverture de la négociation collective serait de 9 pour cent environ. Ces moyennes ne rendent pas compte des écarts très importants observés d'un pays à l'autre: dans certains cas, ces taux sont de l'ordre de 4 pour cent environ tandis que, dans d'autres pays, le taux de syndicalisation se situe entre 20 et 30 pour cent et le taux de couverture de la négociation collective atteint près de 60 pour cent, toujours par rapport à la main-d'œuvre salariée totale.

80. Il est nécessaire que les gouvernements élaborent des politiques dynamiques pour améliorer les possibilités de syndicalisation et de négociation collective dans les pays de la région.

81. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes adhèrent très largement, sur les plans tant juridique que politique, aux principes et droits fondamentaux au travail. Toutefois, on constate aussi que la promotion de ces principes est parfois insuffisante et que leur application effective est quelque peu limitée, d'où la nécessité de renforcer le fonctionnement des services d'inspection du travail et ainsi que les procédures relevant de la justice du travail.

82. Bien que dans leur grande majorité les pays de la région aient ratifié les huit conventions fondamentales du travail, différents éléments donnent à penser que leur application effective continue de présenter des lacunes importantes à l'instar d'ailleurs de la mise en œuvre d'autres instruments normatifs de l'OIT.

83. Dans son rapport de 2010, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT a indiqué que différents cas de violation des conventions ont été signalés dans 14 pays de la région. Il s'agit en particulier de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Ces manquements ont nui aussi bien aux travailleurs qu'aux employeurs.

84. L'action menée par le BIT pour réduire le décalage qui existe entre la ratification des conventions et leur application dans les faits revêt une importance toute particulière dans ce domaine. Les mesures actuellement prises à cette fin sont les suivantes: promouvoir activement les normes internationales du travail et apporter résolument un appui aux institutions publiques chargées de protéger les droits des travailleurs, au moyen de projets, de programmes et d'activités de coopération technique et grâce également à l'action des organes de contrôle de l'OIT et de la commission d'experts susmentionnée.

85. Comme cela a été dit précédemment, l'emploi des jeunes est l'un des aspects stratégiques d'une croissance et d'un développement équitables et justes. D'après les estimations du BIT, sur l'ensemble des pays de la région, quelque 20 millions de jeunes ne sont ni dans le système éducatif ni dans l'emploi. La création d'emplois à l'intention des 15-24 ans exige des politiques spécialement conçues à cette fin.

86. Par ailleurs, la promotion de l'égalité entre les sexes, objectif fondamental de l'OIT, progresse sensiblement dans la région, témoins l'augmentation des taux d'activité et d'occupation des femmes ainsi que les possibilités accrues de formation et d'éducation qui leur sont offertes. Toutefois, d'importantes lacunes subsistent qu'il nous faut combler d'autant plus que, vus sous d'autres angles, les progrès ont été relativement plus modestes. Il s'agit notamment des disparités

de revenus entre les sexes, de la proportion de femmes travaillant dans le secteur informel, de la répartition inégale des tâches non rémunérées dévolues aux soins de la famille et des obstacles qui entravent l'accès des femmes à des postes de responsabilité et d'influence dans les sphères publique et privée.

87. Les gouvernements ainsi que l'OIT ont été à l'initiative de programmes importants sur ces problématiques. Il y a lieu de souligner l'autorité que l'OIT a acquise en ce qui concerne certaines des questions stratégiques examinées par les pouvoirs publics, comme le rapport d'équilibre entre travail et responsabilités familiales, les conditions du travail domestique ou encore le travail indépendant.

88. L'élimination du travail des enfants en général, et de ses pires formes en particulier, est un autre domaine dans lequel les pays de la région enregistrent des progrès. Mais là encore il faut parvenir à de meilleurs résultats. D'après les chiffres du BIT, un enfant sur dix est astreint au travail dans cette région.

89. L'action de l'IPEC a été importante, notamment en ce qui concerne la création, avec le concours des gouvernements et des partenaires sociaux, d'instances institutionnelles chargées de concevoir des mesures de lutte contre le travail des enfants au moins dans 19 pays. Dans certains cas, ces initiatives ont abouti à des politiques publiques et à l'établissement d'entités centralisées chargées du dialogue social. Compte tenu de l'extrême complexité du domaine, il est peu probable que l'élimination du travail des enfants progresse au rythme prévu dans les cibles proposées dans l'Agenda de l'hémisphère. Aussi faut-il nouer de vastes alliances avec les acteurs tripartites ainsi qu'avec d'autres secteurs de la société civile et renforcer les politiques et les institutions existantes pour donner un nouvel élan aux actions menées dans ce domaine.

90. Il ressort des informations disponibles sur l'élimination du travail forcé que les avancées restent insuffisantes au regard des objectifs fixés dans l'Agenda de l'hémisphère. D'après les données du BIT, entre 2005 et 2010 la région comptait plus de 1,3 million de personnes astreintes au travail forcé, ce qui constitue une grave violation des droits de l'homme et des droits fondamentaux au travail. Toutefois, des efforts importants ont été déployés, et il faut les accompagner et les promouvoir. On citera en particulier le cas du Brésil, qui a mis en place une stratégie élargie de lutte contre le travail forcé. L'Etat plurinational de Bolivie, le Paraguay et le Pérou ont aussi pris des mesures encourageantes.

91. S'agissant de l'égalité de traitement et de la non-discrimination de la population indigène ou de descendance africaine, les indicateurs dans cette région restent encore insuffisants au regard des objectifs proposés dans l'Agenda de l'hémisphère. Des inégalités patentes et des formes manifestes de discrimination fondées sur l'appartenance ethnique et raciale subsistent dans le marché du travail de la majorité des pays de la région. C'est là une réalité qui exige que les gouvernements ainsi que l'OIT redoublent d'efforts et d'efficacité pour limiter et, à terme, éliminer ces discriminations. L'utilisation optimale des moyens d'action offerts par la convention n° 169 de l'OIT doit être le fruit d'un consensus parmi les pays qui l'ont ratifiée.

92. La question toujours plus présente des travailleurs migrants exige également un effort particulier de notre part si nous voulons nous rapprocher des objectifs proposés dans l'Agenda de l'hémisphère. D'après les données du BIT, entre 2000 et 2010 le nombre de travailleurs migrants est passé de 2,5 à 3,2 millions dans la région, ce qui représente 2,5 à 3 pour cent de la population totale. Sur l'ensemble des travailleurs migrants, la moitié sont des femmes. L'attention accordée à ce phénomène dans les politiques publiques et les législations, et en général par les Etats, les partenaires sociaux et les acteurs politiques, reste insuffisante. De ce fait, on voit apparaître des poches d'extrême précarité sur le marché du travail, dans lesquelles des formes de protection sociale efficaces sont généralement inexistantes. Dans le contexte de la mondialisation et de l'internationalisation des marchés, les migrations sont, et seront a fortiori dans l'avenir, un des thèmes majeurs qui devront être traités dans les politiques socioprofessionnelles nationales et donc également par l'OIT.

93. La formation professionnelle représente un autre domaine d'action stratégique permettant de promouvoir plus avant le travail décent. En ce qui concerne la réalisation de cet objectif, les

résultats obtenus varient d'un pays à l'autre. Les avancées sont aussi bien qualitatives (renforcement des capacités des organismes de formation professionnelle membres du réseau coordonné par le CINTERFOR de l'OIT) que quantitatives (part des dépenses consacrées à la formation professionnelle dans le PIB des pays).

94. En tout état de cause, au-delà de ces progrès, le domaine de la formation professionnelle exige des gouvernements et des acteurs sociaux qu'ils élaborent des stratégies plus dynamiques afin de progresser à un rythme qui soit plus adapté aux impératifs imposés par les nouvelles réalités du travail et du développement.

95. En tant que politique stratégique garantissant l'accès à une sécurité sociale de base pour les travailleurs dans les diverses branches d'activité, la protection sociale est aujourd'hui un objectif primordial de l'OIT. Elle représente en fait la contrepartie fondamentale du processus de croissance économique, le corollaire indispensable d'un développement placé sous le signe de l'équité et de la justice sociale. Il y a certes eu des progrès sur cette voie dans la région, mais ces efforts doivent se poursuivre et s'intensifier.

96. En ce qui concerne la réalisation de la cible de l'Agenda de l'hémisphère consistant à, «dans un délai de dix ans, élargir de 20 pour cent la couverture sociale», il se peut qu'elle ne soit pas atteinte dans de nombreux pays si l'on mesure la couverture de la sécurité sociale sur le marché formel du travail en se fondant principalement sur le nombre de cotisants à des régimes de retraite et à des caisses d'assurance maladie. En revanche, si l'on tient compte également d'autres composantes de la protection sociale existant dans la région – par exemple les programmes de couverture maladie universelle, les transferts soumis à condition de ressources et autres services sociaux qui font partie de ce que l'ONU et l'OIT appellent le «socle de protection sociale» –, il sera possible d'obtenir de meilleurs résultats. En outre, cela renforcera la probabilité d'atteindre la cible susmentionnée relative à l'extension de la protection sociale.

97. Pour conclure, je souhaite revenir sur certains des enseignements tirés de la crise et de l'analyse des progrès de l'Agenda de l'hémisphère, enseignements qui pourront faire l'objet de discussions pendant la présente réunion régionale et déboucher sur la formulation d'orientations propres à guider les pays mais aussi l'OIT et les mandants dans leur action en matière sociale et sur les aspects liés au travail.

98. Tout d'abord, je tiens à souligner qu'il est avéré à ce stade que le travail décent est possible et viable dans nos pays en tant que base d'une stratégie de développement fondée sur une croissance productive, créatrice d'emplois de qualité assurant l'accès à la protection sociale dans le cadre d'un dialogue propre à renforcer la gouvernance démocratique.

99. L'Agenda de l'hémisphère a été formulé en 2006 sur la base d'objectifs qui semblaient alors réalistes et raisonnables. Quatre ans après, les chiffres montrent que les pays de la région ont progressé dans tous les domaines couverts par le texte quasiment, mais à des degrés divers, sur un rythme variable et de façon plus ou moins continue.

100. Ces progrès découlent dans une très large mesure du renforcement des organisations de travailleurs et d'employeurs et de l'action pour la promotion d'entreprises durables visant des structures capables de créer des emplois décents plus nombreux et de meilleure qualité.

101. Le concept de travail décent et les objectifs qui y sont associés figurent déjà à l'ordre du jour des gouvernements et des partenaires sociaux. C'est là une réussite majeure pour la région.

102. Deuxièmement, je tiens à souligner que, pour assurer le plein exercice de la citoyenneté et des droits sociaux et politiques, il faudra nécessairement venir à bout des inégalités profondes qui persistent dans la région. Cet élément est fondamental également pour une gouvernance démocratique du développement.

103. Mettre le travail au centre de la logique du développement économique et social suppose à n'en pas douter de se fixer comme objectif, sur les plans politique et moral, de combler les inégalités économiques et sociales profondes qui caractérisent la région. L'histoire nous a

montré qu'une plus grande égalité ouvre la voie à de meilleures conditions en vue de l'exercice des libertés.

104. Le monde du travail est un espace central à partir duquel nous pouvons créer de meilleures conditions d'égalité et contribuer par conséquent, en multipliant les emplois décents, à assurer l'accès de tous les individus et tous les groupes sociaux à plus de démocratie, plus de développement et plus d'égalité. C'est là sans doute un défi crucial comme aucun autre que nous devons nous efforcer de relever pour que les progrès que nous enregistrons s'affermissent et perdurent sur le long terme.

105. Troisièmement, la crise a montré que la protection sociale était non seulement possible mais aussi nécessaire à la reprise et qu'elle ouvrait la voie à la formulation de politiques favorables à l'emploi. La crise financière et économique mondiale n'a pas mis de coup d'arrêt à la progression en matière de travail décent. Au contraire, elle a montré que la riposte à la crise pouvait comprendre très utilement des politiques anticycliques, des politiques pour la protection du marché interne et donner davantage d'initiative au secteur public.

106. Ainsi, aujourd'hui, la protection de l'emploi, la protection sociale et les autres éléments prévus par l'Agenda du travail décent ont joué un rôle clé dans la stratégie de riposte à la crise. On se souviendra qu'autrefois, au contraire, le recours aux politiques d'ajustement était la norme, ce qui n'a pas laissé de bons souvenirs dans la région. Ce qu'il faut en retenir, c'est avant tout que l'application de mesures d'austérité en tant que moyen de riposte à la crise n'est plus un principe intangible.

107. Cette nouvelle perspective a permis l'adoption de politiques pour l'emploi et la protection sociale et d'autres initiatives novatrices axées sur le long terme. Des conventions entre employeurs et syndicats et des accords tripartites ont ainsi débouché sur la mise en place de programmes de formation professionnelle sous financements public et privé à l'intention des personnes temporairement touchées par la crise, sur la création, au lieu et place de licenciements, de comptes d'heures de travail devant être réparties au sein des entreprises et sur des systèmes de réduction du temps de travail.

108. Quatrièmement, l'importance stratégique des institutions du travail s'est avérée. Aujourd'hui, il apparaît plus clairement que jamais qu'il importe de renforcer ces institutions non seulement parce qu'elles constituent un outil précieux en temps de crise mais aussi parce qu'elles jouent un rôle déterminant en vue d'une croissance caractérisée par un progrès véritable et la justice sociale.

109. Les ministères du travail ont joué un rôle essentiel dans les politiques anticycliques mises en œuvre. Il ne fait pas de doute aujourd'hui que ces ministères doivent jouer un rôle stratégique dans la prise de décision et l'application de politiques sociales et relatives au travail non seulement en temps de crise mais aussi dans les périodes de croissance et d'expansion. Il faut réexaminer de façon rigoureuse l'articulation entre les administrations publiques qui formulent les politiques financières et macroéconomiques et celles qui sont chargées des politiques relatives aux aspects sociaux et au travail. Il a été établi que la croissance, la stabilité et le progrès des individus et des collectivités passaient nécessairement par une synergie solide entre ces politiques.

110. Il nous faut poursuivre sur la voie du travail décent. Les débats de cette dix-septième Réunion régionale des Amériques joueront un rôle décisif dans l'action devant être entreprise pour relever les défis en matière d'emploi et préciser la façon dont les Amériques pourront contribuer à la définition d'une mondialisation plus juste, par le progrès et le développement de la région, en créant des sociétés plus cohérentes et prospères.

111. J'invite les gouvernements, les employeurs et les travailleurs à saisir l'occasion qui leur est offerte de progresser vers la concrétisation du travail décent, défi que nous nous devons tous de relever avec la même détermination. Car c'est bien cela en effet que les populations du continent attendent de nous.

Décembre 2010

Juan Somavia
Directeur général