



## Conseil d'administration

309<sup>e</sup> session, Genève, novembre 2010

GB.309/4

# POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Réponse de l'OIT à la crise

### Aperçu

#### Question traitée

Le présent document fait le point sur les mesures adoptées par l'OIT pour faire face à la crise économique et financière mondiale et énonce quelques propositions concernant les prochaines initiatives que l'Organisation pourrait envisager pour soutenir une reprise très inégale et généralement fragile.

#### Incidences sur le plan des politiques

La discussion du Conseil d'administration permettra d'orienter les futures activités dans ce domaine.

#### Incidences financières

Aucune.

#### Mesure demandée

Document soumis pour discussion et orientation.

#### Documents du Conseil d'administration ou instruments de l'OIT cités en référence

GB.309/ESP/1/2, GB.309/WP/SDG/1, GB.306/WP/SDG/1.

Pacte mondial pour l'emploi, 2009.

Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008.

## Introduction

1. Le présent document fait le point sur les mesures adoptées par l'OIT pour faire face à la crise économique et financière mondiale et énonce quelques propositions concernant les prochaines initiatives que l'Organisation pourrait envisager pour soutenir une reprise très inégale et généralement fragile.
2. Le présent document a pour arrière-plan l'ensemble des réalisations de l'OIT depuis le premier examen de la crise mondiale, en novembre 2008, qui devait conduire à l'adoption par la Conférence internationale du Travail d'un Pacte mondial pour l'emploi, en juin 2009. Il s'inscrit également dans le contexte de la nouvelle phase de la crise, caractérisée par une différenciation très forte du rythme de la reprise, beaucoup plus rapide dans les pays en développement et les pays émergents, plus fragile, et confrontée à des risques plus importants, dans les pays à revenu élevé. Par ailleurs, la reprise de l'économie mondiale reste hésitante malgré les mesures prises pour tenter de remédier aux causes principales de la crise.
3. Le présent document s'inspire également de l'analyse qui a été soumise à la Commission de l'emploi et de la politique sociale<sup>1</sup>, d'une étude sur les tendances mondiales et les initiatives de l'OIT<sup>2</sup>, et d'autres rapports récents du BIT<sup>3</sup>.
4. A la lumière de ces documents, des conclusions auxquelles ils parviennent et des débats auxquels ils ont donné lieu au sein de la Commission de l'emploi et de la politique sociale et du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, il appartient au Conseil d'administration d'examiner quelques-unes des voies que pourrait emprunter l'Organisation pour soutenir la reprise en cours.

## La réponse de l'OIT à la crise mondiale: bref aperçu

5. L'objectif principal de la réponse de l'OIT a été, et reste, de fournir aux mandants de l'Organisation des informations et des analyses sur les conséquences de la crise pour l'emploi, les entreprises, les conditions sociales et les conditions de travail; d'organiser des forums tripartites pour examiner les évolutions récentes et les stratégies mises en œuvre; de proposer aux mandants des outils susceptibles de les aider à faire face à la situation engendrée par la crise mondiale.
6. Les initiatives du Bureau ont été dûment rapportées au Conseil d'administration ainsi qu'à plusieurs de ses commissions, notamment la Commission de l'emploi et de la politique sociale, ainsi que le Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation.

<sup>1</sup> Document GB.309/ESP/1/2.

<sup>2</sup> Document GB.309/WP/SDG/1.

<sup>3</sup> Voir FMI/BIT: *Croissance, emploi et cohésion sociale: les défis à relever* (Genève, 2010); Institut international d'études sociales: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (Genève, BIT, 2010); BIT: *Revue internationale du Travail, Numéro spécial: La crise mondiale*, vol. 149, n° 2 (Genève, 2010).

7. Suite à l'adoption du Pacte mondial pour l'emploi, des réunions se sont tenues dans les cinq régions de l'OIT pour examiner l'application du Pacte dans le contexte régional<sup>4</sup>. Parallèlement, le Bureau a mis en place un mécanisme destiné à aider les pays qui souhaitent mettre en œuvre le Pacte; des arrangements spéciaux ont été annoncés par le Directeur général le 9 novembre 2009. Pour l'heure, neuf pays ont demandé au Bureau d'aider les mandants à assurer une application intégrée du Pacte. Répondant à la demande de plusieurs pays qui souhaitaient bénéficier d'une assistance ponctuelle pour faire face à la crise, le Bureau a par ailleurs proposé diverses interventions: programmes de perfectionnement professionnel dans certains secteurs touchés par la récession, politiques de l'emploi (Côte d'Ivoire), analyses actuarielles (Grèce), dispositifs d'urgence dans le domaine de l'emploi (Jamaïque), travaux communautaires à forte densité d'emploi (Philippines), politiques de formation professionnelle et politiques salariales (Ukraine).
8. Le Pacte a bénéficié d'un important soutien de la part du Conseil économique et social des Nations Unies, qui a adopté une résolution en juillet 2009, des chefs d'Etat et de gouvernement du G20 lors du Sommet de Pittsburgh, ainsi que de plusieurs réunions et institutions régionales. Le Bureau a par ailleurs fourni un appui technique à la Réunion des ministres de l'Emploi et du Travail du G20, organisée à Washington les 20 et 21 avril 2010 par le ministère du Travail des Etats-Unis.
9. Le Bureau travaille en étroite collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement, dont le Conseil exécutif a adopté en janvier 2010 une décision visant à appuyer le Pacte dans les activités menées dans les pays<sup>5</sup>.
10. L'OIT et le Fonds monétaire international (FMI) ont récemment uni leurs forces et collaboré avec le gouvernement de la Norvège pour organiser à Oslo une conférence de grande ampleur sur les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale<sup>6</sup>. L'OIT collabore également avec la Banque mondiale pour rassembler des informations sur les politiques de l'emploi et les politiques sociales nationales.

## **Réponse de l'OIT à la crise: premiers enseignements à tirer**

11. Deux ans après la tourmente qui, en septembre 2008, frappait l'un des grands centres financiers et dont l'onde de choc allait se propager dans le monde entier, il est possible de tirer quatre premières leçons de la mise en œuvre de la réponse de l'OIT.
12. Premièrement, le Pacte mondial pour l'emploi repose sur l'Agenda du travail décent et vise les mêmes objectifs. De fait, le Pacte est l'Agenda du travail décent, appliqué en période de crise. La crise financière mondiale, qui s'est rapidement transformée en crise économique, en crise de l'emploi et en crise sociale, a accentué les fragilités sociales qui préexistaient à la crise, et avaient déjà été pointées du doigt, notamment par la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. L'utilité de l'action de l'OIT, que ce soit avant la crise, au cours de cette dernière et pendant la phase de reprise, n'en apparaît que plus clairement.

<sup>4</sup> Voir document GB.306/WP/SDG/1.

<sup>5</sup> Voir document GB.307/WP/SDG/1, paragr. 10.

<sup>6</sup> Voir document GB.309/WP/SDG/1, paragr. 7-9.

13. Deuxièmement, l'origine des situations de crise est souvent à rechercher dans des conditions structurelles qui préexistaient à cette dernière. L'un des principaux facteurs déclenchants de la crise actuelle a été la montée en puissance, dans plusieurs économies avancées, de systèmes financiers dysfonctionnels. Un autre facteur tenait à l'absence de corrélation suffisamment forte entre la croissance économique et la nécessité de créer des emplois de qualité dans les entreprises durables, d'assurer une distribution équitable des revenus et de promouvoir les droits des travailleurs. Les importantes pertes d'emplois enregistrées pendant la crise ont été encore plus nombreuses dans les secteurs, comme ceux de la construction, qui étaient déjà en proie à des déséquilibres économiques lorsque la crise a éclaté. Les pays qui enregistraient déjà certaines faiblesses dans le domaine social et sur le front de l'emploi ont été encore davantage fragilisés par la crise. En somme, il semble que les problèmes qui se posent aujourd'hui dans l'urgence aient des racines profondes et soient la conséquence d'un déficit d'intérêt, bien antérieur à la crise, pour les questions de l'emploi, de la protection sociale, des droits au travail et du dialogue.
14. En 2004 déjà, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, instituée par l'OIT, mettait en garde contre un modèle de mondialisation qui, n'accordant pas suffisamment d'attention aux politiques de l'emploi, aux politiques sociales et aux politiques du travail, s'avérait non viable à long terme. Dans la plupart des situations, les solutions de court terme sont impuissantes à remédier à des problèmes profondément enracinés.
15. Troisièmement, les diverses initiatives prises par l'OIT pour faire face à la crise, y compris sa contribution au Sommet des dirigeants du G20, ont clairement mis en lumière la nécessité de renforcer les capacités du Bureau à rassembler et mettre à disposition, en temps réel, des informations précises sur les mesures mises en œuvre par les pays. Avant la crise, l'Organisation était fréquemment amenée à répondre à cette question: quelles sont les mesures les plus efficaces, quels résultats peut-on en escompter, dans quel contexte sont-elles opérationnelles? Cette interrogation, qui anime en profondeur la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, a également été l'un des ressorts de la première discussion récurrente sur l'emploi qui s'est tenue lors de la session de juin 2010 de la Conférence internationale du Travail. Pendant la crise, cette interrogation s'est faite pressante et était véritablement au cœur de la demande que les chefs d'Etat et de gouvernement du G20 et leurs ministres de l'Emploi et du Travail ont adressée à l'Organisation en 2009 et 2010.
16. Le renforcement des capacités analytiques de l'Organisation semble en bonne voie, comme en témoignent plusieurs publications récentes du BIT, notamment les rapports du Directeur général à la Conférence, les rapports techniques publiés par les unités du BIT, le récent rapport conjoint FMI/BIT, ainsi que le rapport annuel de l'Institut international d'études sociales sur le travail dans le monde.
17. Quatrièmement, la crise a suscité un renforcement de la coopération entre les institutions multilatérales, donnant, là encore, une ampleur accrue à une évolution déjà nettement perceptible avant septembre 2008. Il y a à cela deux raisons. La première est que la stratégie «Unis dans l'action» lancée par les Nations Unies, pour n'en être qu'à ses débuts, a déjà fait ses preuves et met de ce fait en évidence les atouts d'une approche résolument axée sur la collaboration. La seconde, encore plus fondamentale, tient au fait que la crise déclenchée par la tourmente financière a coûté partout très cher, en termes de pertes d'emplois et de revenus. Dès lors, apporter une réponse adéquate à la crise ne saurait consister simplement à remédier aux dysfonctionnements du monde de la finance ni à soutenir la croissance: il faut adopter une stratégie globale, qui vise à corriger l'ensemble des déséquilibres – qu'ils soient financiers, économiques, commerciaux, ou qu'ils touchent à l'emploi et à la protection sociale – dont la crise a été le révélateur. C'est bien cette prise de conscience qui est à l'origine du renforcement de la collaboration entre les organisations

financières internationales et, sur le plan politique, de ce regain d'intérêt pour une coopération efficace.

## Voies envisageables pour l'avenir

18. Les diverses propositions énoncées ci-dessous sont soumises à l'appréciation du Conseil d'administration et sont destinées à lui permettre de proposer au Directeur général quelques orientations sur cette question.
19. Premièrement, malgré la reprise, d'ailleurs très inégale, plusieurs pays sont encore plongés dans la crise et ont fait – ou pourraient faire – appel à l'aide de l'Organisation. Il importe par conséquent que l'OIT conserve pleinement sa capacité de réagir rapidement aux demandes d'aide.
20. Deuxièmement, comme le confirme l'expérience initiale des neuf pays qui ont sollicité l'assistance du BIT pour appliquer le Pacte mondial pour l'emploi, l'enjeu est désormais de parvenir à renforcer par des mesures et des politiques appropriées les composantes du travail décent qui permettront d'assurer une reprise rapide et durable, ainsi qu'une croissance économique et un développement économique équilibrés. Il semble logique d'infléchir progressivement l'approche spécifique mise en œuvre par le Pacte mondial pour l'emploi pour en faire une stratégie intégrée de promotion du travail décent. Les programmes par pays de promotion du travail décent sont assurément le meilleur vecteur d'un tel changement. A l'avenir, il sera donc possible de s'inspirer de la méthodologie appliquée pour le Pacte mondial pour l'emploi pour l'élaboration et la révision des programmes par pays. Pour prendre un exemple précis, les examens par pays actuellement effectués dans le cadre du Pacte pourraient être appliqués au travail décent et intégrés dans la méthodologie utilisée pour la préparation, la révision et la mise à jour des programmes par pays de promotion du travail décent. Ils pourraient également être utilisés pour les programmes par pays relevant de la stratégie «Unis dans l'action» mis en œuvre au titre des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.
21. Troisièmement, la collecte, la compilation et la diffusion d'informations en temps réel sur les politiques et les mesures appliquées par les pays devraient être pratiquées de manière systématique dans tous les domaines d'activité de l'OIT, en particulier les résultats du programme et budget. Telle est la conclusion à laquelle est déjà parvenu le Directeur général dans la lettre d'orientation où il définit un cadre pour l'élaboration des Propositions de programme et de budget pour 2012-13.
22. Quatrièmement, la crise a clairement mis en évidence la nécessité d'aborder les questions de l'emploi, de la protection sociale, des droits au travail et du dialogue sous un tout nouvel éclairage. Cette question a été le fil conducteur de la conférence organisée conjointement par le FMI et l'OIT, en collaboration avec le gouvernement de la Norvège, à Oslo en septembre 2010, et a été au cœur de la discussion récurrente sur l'emploi lors de la session de la Conférence internationale du Travail de juin 2010. Elle est également examinée en détail dans un document qui a été soumis à la Commission de l'emploi et de la politique sociale<sup>7</sup>. La croissance économique peut certes entraîner une amélioration globale de la situation de l'essentiel de la population active, mais dans des proportions qui varient considérablement selon le pays ou l'époque considérés, que ce soit dans les périodes de forte ou de faible croissance.

<sup>7</sup> Document GB.309/ESP/1/2.

23. On a également constaté dans tous les pays que la croissance de la valeur ajoutée, les investissements destinés à renforcer l'appareil de production et l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs étaient largement déconnectés. Le creusement des inégalités, la persistance de l'emploi informel, les transformations structurelles qui affectent la nature des emplois constituent à cet égard autant de motifs de préoccupation. Cette déconnexion ne peut en effet qu'affaiblir et, en définitive, compromettre gravement la stabilité économique et sociale.
24. Les mesures macroéconomiques axées sur la politique monétaire et le ciblage de l'inflation n'ont pas permis, loin s'en faut, de faire face aux grands impératifs du développement économique et social. Il faut donc élargir l'horizon des considérations macroéconomiques et y englober certains objectifs sociaux, tels que la croissance de l'investissement productif et de l'emploi par le biais des entreprises durables, l'expansion et la consolidation de la protection sociale, et le renforcement des institutions du travail. Telle est également la conclusion formulée par l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa soixante-quatrième session, dans sa résolution sur le suivi des textes issus du Sommet du Millénaire.
25. L'OIT doit poursuivre et approfondir, en collaboration avec d'autres institutions et divers experts de toutes les régions, son analyse des cadres macroéconomiques et des politiques sociales susceptibles de permettre de contenir l'inflation, d'équilibrer les finances publiques, et d'assurer la croissance de l'emploi productif, la promotion d'entreprises durables, l'application des droits fondamentaux au travail et l'accès de tous à une protection sociale de base. Cette analyse devrait comporter également une évaluation plus systématique de l'efficacité des diverses initiatives.
26. Cinquièmement, il résulte de ce qui précède que l'OIT doit poursuivre et approfondir les activités engagées en vue de renforcer la cohérence des politiques des organisations multilatérales, en étroite collaboration avec les organisations concernées. Sur la base d'évolutions récentes encourageantes, il serait possible de renforcer la coopération avec les Nations Unies et ses divers programmes et institutions, notamment les commissions économiques régionales, ainsi qu'avec le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi qu'avec les banques régionales de développement. Le dynamisme accru de la coopération constaté au cours des derniers mois ne peut que contribuer au renforcement de la cohérence des politiques et, partout dans le monde, à une croissance et un développement plus équilibrés.
27. Le Conseil d'administration voudra sans doute demander au Directeur général de tenir compte du résultat de ses débats lorsqu'il s'agira d'élaborer les prochaines mesures au titre de la réponse à la crise et du soutien à la reprise.

Genève, le 1<sup>er</sup> novembre 2010

*Document soumis pour discussion et orientation*