



Conseil d'administration

309^e session, Genève, novembre 2010

GB.309/STM/1/1

Commission des réunions sectorielles et techniques
et des questions connexes

STM

POUR INFORMATION

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

La dimension sectorielle des activités de l'OIT

Actualisation des aspects sectoriels au regard de la récession économique mondiale: administration publique

Aperçu

Question traitée

Le présent document propose un bilan et une analyse de l'évolution récente de l'emploi et du travail dans l'administration publique.

Incidences sur le plan des politiques

Aucune.

Incidences financières

Aucune.

Mesure demandée

La commission est invitée à prendre note des informations fournies.

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

Pacte mondial pour l'emploi, 2009.

Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT (2006).

Résumé analytique

Le présent document propose un bilan et une analyse de l'évolution récente de l'emploi et du travail dans l'administration publique. De nombreux facteurs sociaux, politiques et économiques ont une incidence sur l'emploi dans les administrations publiques, c'est pourquoi les variations que subissent l'emploi, la rémunération et les conditions de travail ne sont pas toujours imputables à la récession économique. Cependant, au cours de l'année 2010, celle-ci a eu un impact croissant sur les conditions du travail dans la fonction publique et différent en fonction des pays et de leurs liens avec l'économie mondiale.

Le ralentissement de l'activité économique lié à la crise a réduit les recettes des Etats, mettant à mal les administrations publiques. La baisse de recettes fiscales (taxes foncières, sur les ventes, impôts sur le revenu, les sociétés et les plus-values), conjuguée à l'accroissement des dépenses publiques destinées aux plans de relance ainsi qu'à la protection sociale, a limité les choix politiques et budgétaires des gouvernements.

Les données disponibles montrent que l'emploi dans l'administration publique a reculé principalement en Europe et aux Etats-Unis. En Europe, l'impact le plus sévère a été ressenti dans huit pays, où 172 000 emplois ont été supprimés au cours de l'exercice s'achevant à la fin du mois de juin 2010. Aux Etats-Unis, l'emploi total dans la fonction publique a chuté pour la première fois en juillet 2010 en dessous des niveaux d'avant la récession, et les administrations locales ont supprimé 143 000 postes pendant le troisième trimestre de 2010. Les données dont nous disposons pour la région de l'Asie et du Pacifique et l'Amérique latine semblent indiquer que l'emploi est à la hausse dans la fonction publique. Cependant, certains pays de ces régions ont réduit ou ont programmé une réduction des effectifs des administrations publiques, en partie parce que la crise a entraîné un ralentissement de certains secteurs économiques privés majeurs. Alors qu'en Europe les suppressions d'emplois ont touché davantage les femmes que les hommes, on constate le contraire dans la région de l'Asie et du Pacifique.

En Europe, l'augmentation des salaires dans la fonction publique a été plus lente que dans le secteur privé et cela dès avant la crise économique, y compris dans le cadre des conventions collectives négociées. Cependant, les travailleurs de certains pays d'Europe et du reste du monde ont bénéficié d'une hausse de salaires. Le rapport entre les salaires publics et privés dans les pays européens est étroitement lié à la part de l'emploi public dans ces pays. Depuis 2008, les salariés de la fonction publique de certains pays d'Europe ont vu leur rémunération diminuer, essentiellement du fait des plans d'assainissement budgétaire établis conjointement avec les institutions internationales ou de la préparation d'émissions obligataires. Sont également prévues dans la plupart de ces plans des modifications de l'âge de départ à la retraite et du montant des pensions.

Dans certains pays, le dialogue social a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de ces mesures, alors que dans d'autres l'absence de dialogue a provoqué une forte agitation sociale. Le Directeur général du BIT a attiré l'attention sur les conséquences préjudiciables des stratégies d'abandon prématuré des plans de relance et des suppressions d'emplois dans le secteur public. Dans un avenir proche, la récession pourrait toucher les pays qui n'en ont pas encore souffert, c'est pourquoi le présent document propose en conclusion que les gouvernements ouvrent un dialogue social dans les administrations publiques lorsqu'ils envisagent de prendre des mesures pour faire face à la récession, afin que celles-ci bénéficient d'un large soutien et que le risque de troubles sociaux soit réduit au minimum.

Introduction

1. La récession économique mondiale a eu un fort impact sur l'administration publique en limitant drastiquement les choix politiques envisageables pour les gouvernements. Le déclin de l'activité économique a réduit les recettes publiques dans la plupart des pays et les a incité à modifier les conditions de travail des fonctionnaires et à abandonner les plans de relance. Dans certains cas, ces mesures ont provoqué des troubles sociaux, essentiellement du fait de l'absence de dialogue social lors de l'élaboration des programmes de restructuration. Parallèlement, la persistance du déclin économique a engendré une augmentation de la demande de services, induisant une pression supplémentaire sur la fonction publique. Les nouvelles politiques destinées à redresser les déficits budgétaires ainsi que la mise en œuvre de propositions de réformes existantes ont diminué la sécurité de l'emploi dans la fonction publique, et l'emploi à vie est de moins en moins la norme.
2. Les conséquences sur l'emploi et les conditions de travail diffèrent selon les régions: les administrations publiques en Europe et les administrations locales aux Etats-Unis ont été plus fortement touchées en 2009 et 2010 que celles de la plupart des pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie. Cependant, étant donné qu'une bonne partie des mesures prises pour faire face à la crise avaient pour objectif le soutien des entreprises, les dépenses publiques ont davantage été consacrées à leur renflouement et à des incitations monétaires et fiscales en leur faveur qu'au maintien des services publics ou à la croissance de l'emploi.

Réduction des recettes publiques

3. Les mesures de sauvetage et les plans de relance adoptés à l'échelle nationale pour lutter contre la récession ont fait augmenter la dette et les déficits publics¹.
4. La récession a eu pour effet général de réduire les recettes fiscales de toutes les administrations dans la plupart des pays. La réduction des dépenses de consommation, la hausse du chômage, les dépôts de bilan, la baisse des profits et les saisies de biens hypothéqués ont provoqué une baisse des recettes fiscales provenant des taxes sur les transactions, et des impôts sur le revenu, les gains des sociétés, les plus-values et le patrimoine foncier. Dans les pays dotés d'un large système de sécurité sociale, la récession a également accru le montant des dépenses liées au paiement des allocations de chômage et des autres prestations sociales. Tant la baisse des recettes fiscales que la hausse des dépenses sociales ont fait augmenter les déficits publics.
5. Les pays développés ont utilisé une partie de leurs ressources budgétaires pour sauver leur secteur financier, ce qui a réduit leur capacité de remboursement de la dette publique. Les gouvernements ont été incités par les investisseurs, les organismes de crédit et les institutions financières internationales à réduire les dépenses sociales pour renforcer leur capacité de remboursement. Le tableau 1 montre les pays qui ont pris des mesures spécifiques pour assainir les finances publiques.

¹ Pour obtenir des informations sur la manière dont les gouvernements ont fait face à la crise financière, voir BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2010: d'une crise à l'autre?*, Institut international d'études sociales (Genève, 2010) (à paraître).

Tableau 1. Aperçu des programmes d'assainissement budgétaire dans les pays du G20 et de l'Union européenne

| | Alourdissement de la fiscalité | Réduction des dépenses de sécurité sociale | Réduction des dépenses du secteur public | Autres coupes budgétaires |
|-------------|--------------------------------|--|--|---------------------------|
| Australie | x | | | |
| Canada | | | x | x |
| Danemark | x | x | x | x |
| Estonie | x | x | | x |
| France | x | x | | |
| Allemagne | x | x | | x |
| Grèce | x | x | x | x |
| Hongrie | x | | x | |
| Inde | x | x | | |
| Indonésie | x | | | |
| Irlande | x | x | x | |
| Italie | | x | x | |
| Lettonie | x | x | x | |
| Lituanie | x | x | x | x |
| Pays-Bas | | x | x | x |
| Portugal | x | | x | x |
| Roumanie | | x | x | |
| Slovénie | | | | x |
| Espagne | x | x | x | x |
| Royaume-Uni | | x | x | x |

Note: Le tableau montre les mesures d'assainissement prévues ou mises en œuvre par les gouvernements jusqu'en 2015 dans quatre grands domaines. L'alourdissement de la fiscalité (1^{ère} colonne) concerne principalement les droits d'accise, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu du capital et les impôts sur les services financiers. Sont considérées comme dépenses de sécurité sociale (2^{ème} colonne), celles liées au financement des régimes publics de retraite et d'assurance-chômage et des systèmes publics de la santé et de l'éducation. La réduction des dépenses du secteur public (3^{ème} colonne) vise les salaires et le nombre des emplois dans le secteur public. Les autres coupes budgétaires concernent les dépenses d'infrastructure, les dépenses militaires et l'aide extérieure.

Source: BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2010, op. cit.*, p. 64.

6. Les pays en développement sont confrontés, quant à eux, à une très forte diminution des recettes fiscales et non fiscales tirées de leurs principales sources de revenu provenant de l'étranger: le tourisme dans les Caraïbes, l'extraction minière en Afrique subsaharienne et les textiles en Asie. Dans ces pays, notamment ceux où le vieillissement de la population pèse lourdement sur les ressources, un débat avait déjà eu lieu avant la récession sur le poids des salaires de la fonction publique et le coût des retraites, ce qui donne à penser que toutes les mesures d'assainissement budgétaire actuelles ne peuvent être imputées au seul impact de la crise. Une étude du BIT réalisée en 2009 a révélé que, si la crise s'est étendue aux pays en développement, c'est en grande partie parce que certains facteurs, à savoir le ralentissement des échanges, la baisse des flux de capitaux privés, la diminution des flux migratoires et des rapatriements des salaires, la

détérioration des termes de l'échange et les moindres transferts d'aide², ont contribué à affaiblir les liens qui unissaient ces pays à l'économie mondiale. Les Etats qui étaient les plus dépendants de ces facteurs externes sont ceux dont les recettes publiques ont le plus souffert.

Impact de la récession sur l'emploi dans l'administration publique

7. Le Pacte mondial pour l'emploi accorde une attention prioritaire à la promotion de l'emploi et à la création d'emplois par le biais, notamment, de la fourniture de services publics de qualité. Le *Rapport sur travail dans le monde 2010* relève que l'emploi public a joué un rôle important en empêchant l'emploi de reculer davantage au début de la crise, mais précise que son impact positif sur la création d'emplois semble avoir eu un effet plus limité que d'autres types de dépenses publiques³. D'autres études ont, quant à elles, montré que les services sociaux créent plus d'emplois directs que les dépenses d'infrastructures⁴.
8. Les chiffres disponibles montrent que l'emploi dans la fonction publique n'a pas reculé en 2009-10 sauf en Europe et aux Etats-Unis. Dans les pays où l'emploi public régresse, les gouvernements tendent à renouer avec les stratégies mises en œuvre pendant les précédentes crises financières et périodes de transition, c'est-à-dire celles consistant à comprimer le coût de l'administration publique par des réductions d'effectifs.
9. Le nombre d'emplois dans la fonction publique en Europe est passé de 19 535 millions en mars 2008 à 20 817 millions en mars 2009 (6,5 pour cent d'augmentation) et à 20 989 millions en mars 2010 (0,8 pour cent d'augmentation). Il est également passé de 19 743 millions en juin 2008 à 21 106 millions en juin 2009 (6,9 pour cent d'augmentation) et à 21 160 millions en juin 2010 (0,3 pour cent d'augmentation). Les effets de la récession se sont fait davantage sentir au cours du troisième trimestre de 2009: dans la région, l'emploi dans la fonction publique s'est contracté passant de 21 122 millions en septembre 2009 à 21 111 millions en décembre 2009 (-0,052 pour cent) et à 20 989 millions en mars 2010 (-0,057 pour cent), chiffre encore supérieur à celui de mars 2009.
10. Le tableau est différent dans le cadre d'une analyse pays par pays. Sur les 34 pays européens pour lesquels des données sont disponibles, l'emploi dans la fonction publique a diminué dans 15 d'entre eux de mars 2009 à mars 2010 et dans 16 d'entre eux de juin 2009 à juin 2010. En Bulgarie, au Danemark, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Portugal, en Roumanie et au Royaume-Uni, 172 000 emplois entre mars 2009 et mars 2010 et 145 600 emplois entre juin 2009 et juin 2010 ont été supprimés. En Autriche, en Belgique, à Chypre, en Croatie, en France, en Grèce, au Luxembourg et en Slovaquie, la

² I. Islam: *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, document de travail de l'emploi n° 36, Secteur de l'emploi (Genève, BIT, 2009).

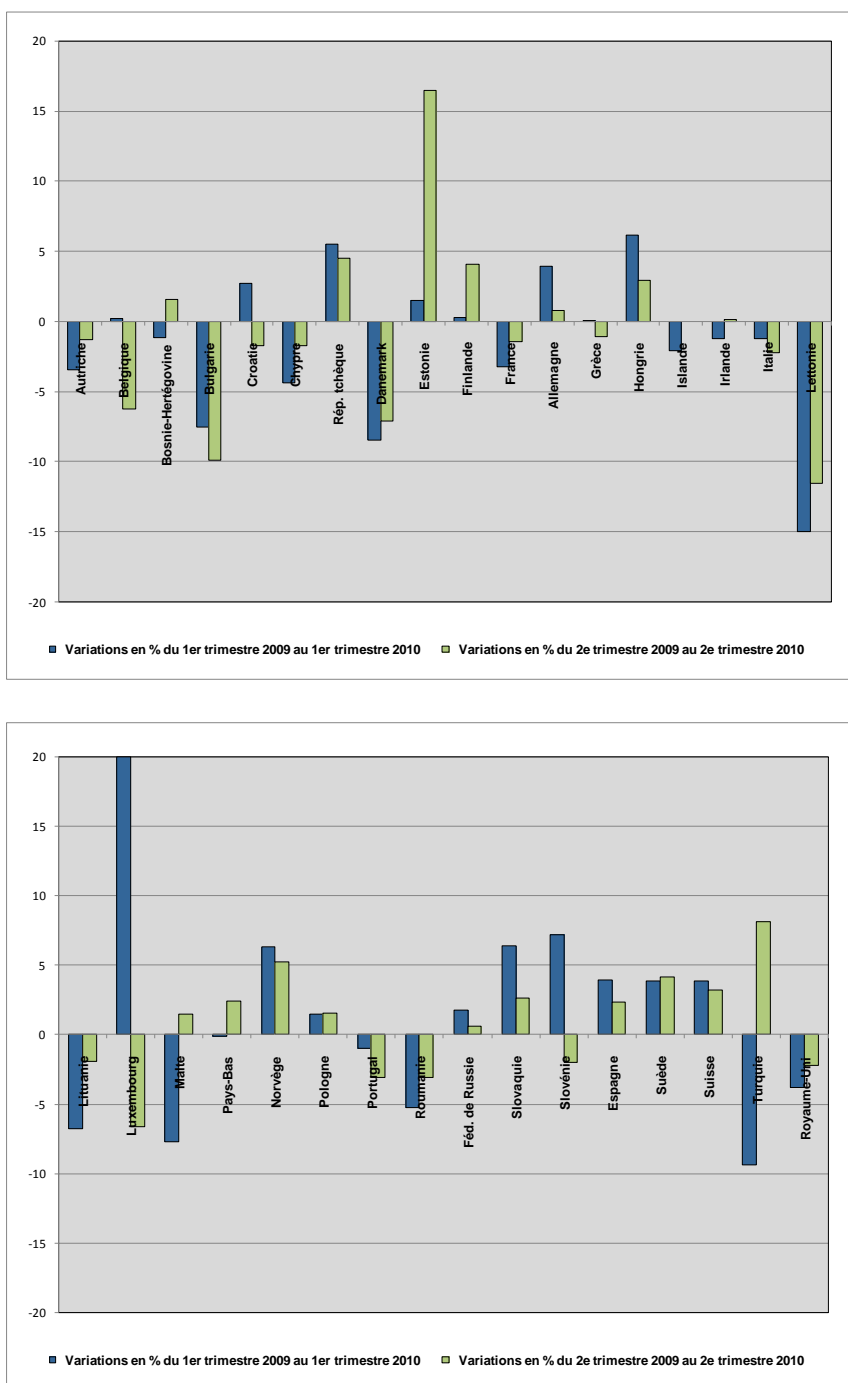
³ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2010*, op. cit.

⁴ R. Antonopoulos et coll.: *Why President Obama should care about «care»: An effective and equitable investment strategy for job creation*, Public Policy Brief n° 108, Levy Economics Institute of Bard College (Annandale-on-Hudson, NY, 2010), p. 5; M.E. Warner et Z. Liu: «The importance of child care in economic development: A comparative analysis of regional economic linkage», dans *Economic Development Quarterly* (2006, vol. 20, n° 1, fév.), pp. 101-102.

réduction du nombre d'emplois dans la fonction publique a également été plus faible entre juin 2009 et juin 2010.

11. Les mesures d'assainissement budgétaire ont fait reculer l'emploi public dans les pays où la crise financière a été ressentie plus tôt et qui avaient obtenu l'aide des institutions financières internationales, mais également dans ceux qui n'en avaient pas bénéficié (se reporter à la figure 1). Il convient de signaler que l'Autriche a supprimé des emplois dans la fonction publique depuis les années quatre-vingt-dix et la France depuis 2007-08.

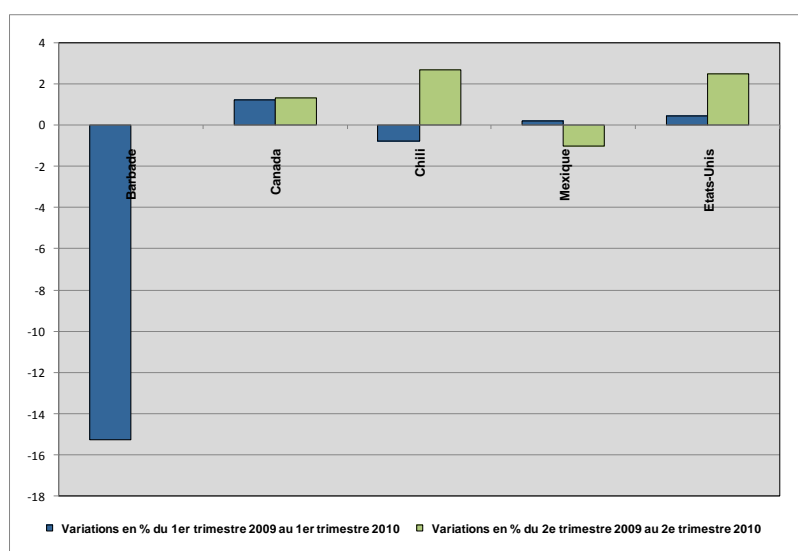
Figure 1. Administration publique: variations de l'emploi en Europe (en pourcentage) entre le 1^{er} trimestre (janvier-mars) 2009 et le 1^{er} trimestre 2010 et le 2^e trimestre (avril-juin) 2009 et le 2^e trimestre 2010 dans certaines économies



Source: Enquêtes nationales sur la main-d'œuvre.

12. Les rares données disponibles pour les Amériques tendent à refléter – comme cela a été suggéré au début du présent document – les liens que chaque région ou sous-région entretient avec l'économie mondiale (figure 2). Le Chili, le seul pays d'Amérique du Sud pour lequel des données sont disponibles, a supprimé 13 680 emplois dans la fonction publique de mars 2009 à mars 2010 et en a créé 49 880 au cours du deuxième trimestre de 2010. Barbade, dont le secteur touristique a particulièrement souffert de la récession, a supprimé 4 200 emplois publics (15,3 pour cent des effectifs). Cuba, qui prévoit de supprimer 500 000 emplois publics d'ici à mars 2011 et un million d'emplois dans le futur, s'inscrit dans la même tendance. Aux Etats-Unis, les emplois publics ont augmenté pendant les douze mois qui ont précédé juin 2011, mais ont chuté pour la première fois au-dessous de leurs niveaux d'avant la récession en juillet 2010. Dans ce pays, les administrations locales ont supprimé 143 000 emplois pendant le troisième trimestre de 2010⁵ principalement en raison du ralentissement économique et de son impact sur plusieurs recettes fiscales qui leur étaient dévolues.

Figure 2. Administration publique: évolution de l'emploi en pourcentage dans certaines économies de la région des Amériques entre le 1^{er} trimestre (janvier-mars) 2009 et le 1^{er} trimestre 2010, et le 2^e trimestre (avril-juin) 2009 et le 2^e trimestre 2010

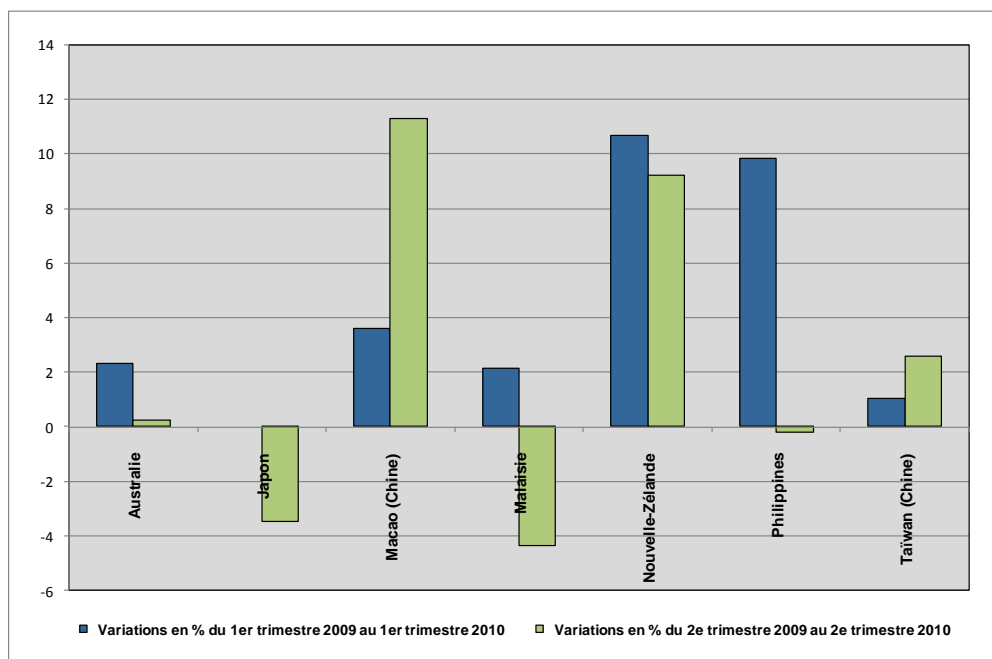


Source: Enquêtes nationales sur la main-d'œuvre.

13. En Asie, la situation est sensiblement différente: les données disponibles pour un nombre limité de pays montrent que ces derniers ont eu tendance à augmenter les emplois dans la fonction publique (figure 3). On constate que 244 710 emplois publics ont été créés dans les pays (Japon excepté) pour lesquels des données sont disponibles. Au Japon – qui était en récession avant la crise actuelle –, le nombre d'emplois dans la fonction publique est passé de 2,17 millions en mars 2008 à 2,14 millions en mars 2009 (en mars 2010, ce dernier chiffre n'avait pas évolué). En outre, la hausse saisonnière récurrente de l'emploi public qui a lieu chaque année au deuxième trimestre a été de moindre ampleur en 2010: la fonction publique qui comptait 2,31 millions de fonctionnaires en juin 2008 et en juin 2009 n'en comptait plus que 2,23 millions en juin 2010.

⁵ D. Leonard: «Biggest local cuts in 30 years» in *The New York Times*, 8 oct. 2010.

Figure 3. Administration publique: évolution de l'emploi en pourcentage dans certaines économies de l'Asie et du Pacifique entre le 1^{er} trimestre (janvier-mars) 2009 et le 1^{er} trimestre 2010, et le 2^e trimestre (avril-juin) 2009 et le 2^e trimestre 2010



Source: Enquêtes nationales sur la main-d'œuvre.

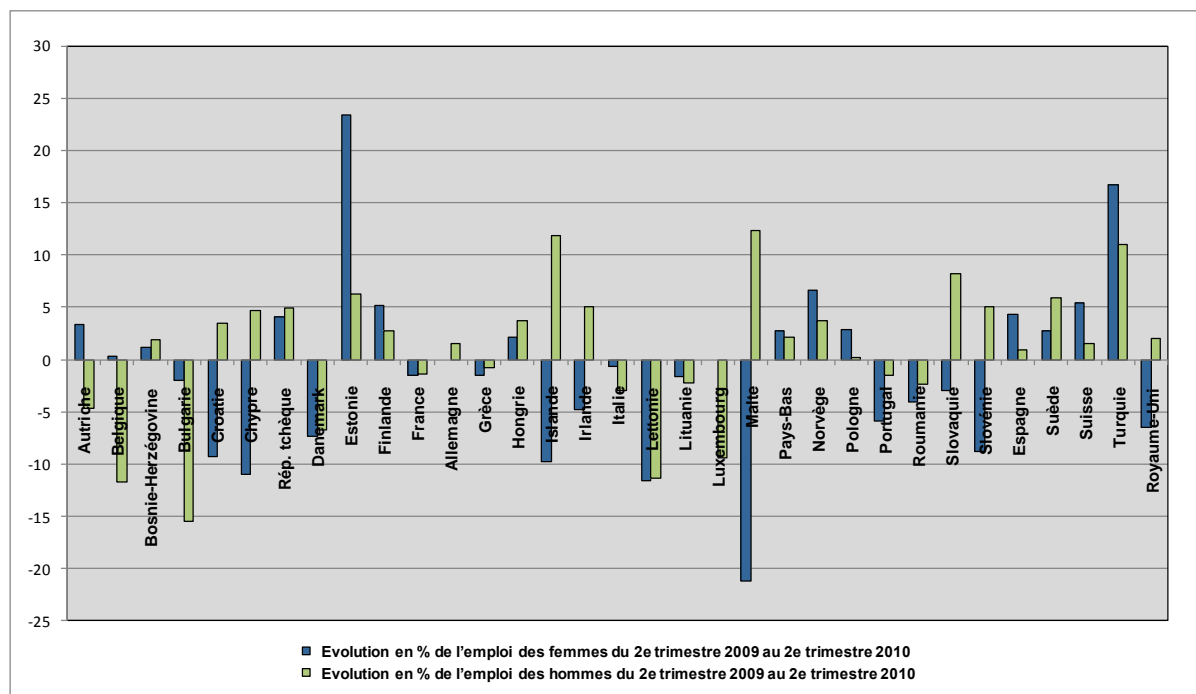
Place respective des hommes et des femmes

14. La fonction publique est un secteur fortement marqué par la division sexuelle du travail dans la mesure où les femmes sont surreprésentées ou, au contraire, sous-représentées dans certaines catégories d'emploi. De nombreux programmes gouvernementaux fournissent des services traditionnellement assurés par des femmes et recrutent, dans cette optique, une main-d'œuvre majoritairement féminine. Certains pays ont cependant introduit un certain nombre d'innovations majeures dans leurs programmes d'emploi publics visant à surmonter la crise. En plus de leurs investissements traditionnels dans les projets d'infrastructure, ils ont pris des mesures visant à développer l'emploi dans le secteur social, les services environnementaux et les programmes multisectoriels de nature communautaire. Les nouveaux programmes d'emploi publics ont donc permis de créer des emplois pour les femmes, et cela même si les emplois du bâtiment sont encore occupés majoritairement par des hommes. Il convient d'ajouter que, lorsque les programmes d'emplois publics sont formulés dans le cadre d'une approche de développement à long terme, ils sont potentiellement en mesure d'atténuer l'impact de la crise sur l'emploi et de garantir une croissance plus équitablement partagée⁶.
15. L'évolution mondiale de l'emploi dans la fonction publique pendant les douze mois qui ont précédé juin 2010 a touché différemment les hommes et les femmes selon qu'il a été décidé de diminuer les effectifs de certains services pour des raisons d'assainissement budgétaire ou de les augmenter pour d'autres motifs. Si l'emploi des femmes dans la fonction publique a reculé dans 17 pays européens sur 33, celui des hommes a diminué

⁶ BIT/FMI: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, document de travail de la conférence commune OIT/FMI organisée en collaboration avec le cabinet du Premier ministre de la Norvège, Oslo, sept. 2010 (Genève, 2010).

dans seulement 12 de ces pays (figure 4). Globalement, ce sont donc surtout les femmes qui ont pâti du recul de l'emploi dans la fonction publique.

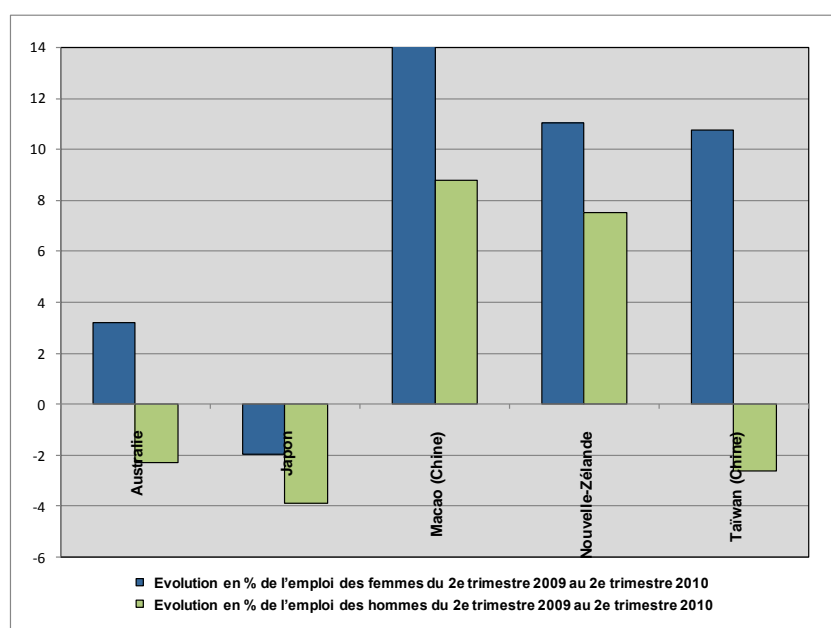
Figure 4. Administration publique: évolution de l'emploi ventilée par sexe dans certaines économies européennes du 2^e trimestre 2009 au 2^e trimestre 2010 (en pourcentage)



Source: Enquêtes nationales sur la main-d'œuvre.

16. Les données disponibles pour l'Asie sont plus uniformes et montrent que, dans cette région, les administrations publiques embauchent une main-d'œuvre majoritairement féminine (figure 5).

Figure 5. Administration publique: évolution de l'emploi ventilée par sexe dans certaines économies de l'Asie et du Pacifique du 2^e trimestre 2009 au 2^e trimestre 2010 (en pourcentage)



Source: Enquêtes nationales sur la main-d'œuvre.

Variations des salaires dans le secteur public

17. Dans la moitié des pays européens pour lesquels on dispose d'informations, les revenus dans le secteur public ont augmenté plus vite que ceux du secteur privé pendant l'exercice qui s'est terminé fin mars 2010 (tableau 2). Les fonctionnaires lettons, lituaniens et hongrois ont vu leur salaire diminuer avant leurs collègues européens. Au début de 2010, les augmentations salariales des fonctionnaires portugais, espagnols et britanniques ont été inférieures à celles des salariés du secteur privé.

Tableau 2. Variations des salaires et traitements, Europe, 1^{er} trimestre 2008 - 1^{er} trimestre 2010

| Pays | Administration publique | Secteur privé (économie des entreprises) |
|--------------------|-------------------------|---|
| Bulgarie | 24,2 | 32,3 |
| Chypre | 10,5 | 6,6 |
| République tchèque | 9,8 | 3,2 |
| Estonie | 0,4 | -3,3 |
| Allemagne | 6,9 | 4,0 |
| Hongrie | -7,9 | 8,8 |
| Lettonie | -25,3 | 0,3 |
| Lituanie | -13,7 | -10,5 |
| Luxembourg | 8,2 | 7,0 |
| Malte | 5,9 | 2,6 |
| Pologne | 19,3 | 9,0 |
| Portugal | 3,0 | 3,4 |
| Roumanie | 0,1 | 26,3 |
| Slovaquie | 12,3 | 7,5 |
| Slovénie | 7,9 | 11,7 |
| Espagne | 4,0 | 7,5 |
| Royaume-Uni | 0,8 | 0,9 |

Source: D. Hall, V. Corral et S. van Niekerk: *The impact of the economic crisis in public sector pay* (Public Services International Research Unit (PSIRU), Université de Greenwich, Royaume-Uni, 2010), tableau 3, pp.7-8, disponible sur <http://www.psiru.org>.

18. En Australie, la hausse des salaires a également été plus élevée dans le secteur public (de 1,9 pour cent entre décembre 2009 et février 2010, et de 6,3 pour cent entre février 2009 et février 2010) que dans le secteur privé (de 0,9 pour cent entre décembre 2009 et février 2010, et de 5,6 pour cent entre février 2009 et février 2010)⁷.
19. Dans les administrations publiques européennes, les hausses de salaire négociées étaient déjà inférieures à celles d'autres secteurs avant la période dont traite le présent document (tableau 3). Les conventions signées en 2008 et 2009 en Belgique, en Bulgarie, en Estonie, en Grèce, en Hongrie, en Irlande et en Slovénie prévoyaient le gel des salaires.

⁷ Economist Intelligence Unit: «Economic performance: Current indicators paint a tentatively positive picture», août 2010.

Tableau 3. Hausses salariales dans les conventions collectives de l'Union européenne (27 pays), en 2008 et 2009

| | 2008 | | 2009 | |
|----------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|
| | Augmentation nominale (%) | Augmentation réelle (%) | Augmentation nominale (%) | Augmentation réelle (%) |
| Tous secteurs | 5,0 | 0,5 | 4,2 | 2,9 |
| Fonctionnaires | 4,2 | | 2,9 | |

Source: EIRO: *Pay developments* (2009), cité dans Hall, Corral et van Niekerk, *op. cit.*, p. 8.

20. Les facteurs qui expliquent le mieux la variation des salaires dans l'administration publique sont les différences sur le plan des institutions et des processus politiques, de l'organisation syndicale, de l'approche politique adoptée par chaque gouvernement, du statut légal des conventions collectives ainsi que du rôle des intervenants extérieurs aux administrations, tels que le FMI (Fonds monétaire international) ou les marchés obligataires.
21. Le rapport entre les salaires du public et du privé en Europe est étroitement lié à la part de travailleurs qu'emploie le secteur public. Dans les pays où le pourcentage de salariés du secteur public est élevé, tels que la Finlande et la France, le salaire/traitement par salarié de la fonction publique est presque identique à celui du secteur privé, alors que dans les pays où le secteur public emploie beaucoup moins – Italie, Pays-Bas et Portugal – le salaire/traitement moyen dans ce secteur est supérieur de 50 pour cent à celui du secteur privé. De plus, ce rapport est statistiquement plus significatif que la corrélation entre les salaires du secteur public et le cycle économique. La fixation de la rémunération dans le secteur public risquerait bien moins d'influencer les accords salariaux du secteur privé si une législation plus stricte de protection de l'emploi était appliquée dans le secteur privé⁸. Une étude comparée des secteurs public et privé en Italie, en France et au Royaume-Uni a révélé qu'en 2001, après avoir harmonisé les contrastes d'ordre professionnel et sectoriel, seuls les salariés au plus bas l'échelle de rémunération de la fonction publique recevaient un salaire plus élevé que celui de leurs homologues du secteur privé⁹.
22. Certains pays de l'Union européenne et l'Islande ont pris des décisions politiques visant à réduire les salaires des fonctionnaires des gouvernements et/ou du secteur public entre 2008 et 2010. De même, certains pays ont accordé la priorité à la réduction des déficits budgétaires plutôt que de consentir les efforts nécessaires pour sortir de la récession et restructurer les systèmes de négociation salariale¹⁰. Le tableau 4 montre un bilan des mesures salariales prises dans les pays sélectionnés en 2010.

⁸ Hall, Corral et van Niekerk, *op. cit.*, p. 17.

⁹ P. Ghinetti et C. Lucifora: *Public sector pay gaps and skill levels: A cross-country comparison*, document de travail n° 118, SEMEQ Department, faculté d'économie (Université du Piedmont Est, 2008).

¹⁰ Hall, Corral et van Niekerk, *op. cit.*, p. 9.

Tableau 4. Variations des salaires dans le secteur public, janvier-octobre 2010, pays sélectionnés

| Pays | Hausse salariale | Réduction salariale | Gel des salaires | Augmentation faible |
|---------------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|
| Finlande | x | | | |
| France | x | | | |
| Allemagne | x | x | | |
| Grèce | | x | x | |
| Hongrie | | x | | |
| Irlande | | x | | |
| Italie | | | x | |
| Luxembourg | | | x | |
| Moldova, République de | x | | | |
| Mozambique | | | x | |
| Myanmar | x | | | |
| Pays-Bas | | | x | |
| Portugal | | x | x | |
| Roumanie | | x | | |
| Fédération de Russie | x | | | |
| Slovénie | | | | x |
| Afrique du Sud | x | | | |
| Espagne | | x | x | |
| Swaziland | x | | | |
| République arabe syrienne | x | | | |
| Ukraine | x | | | |
| Royaume-Uni | x | | x | |
| Etats-Unis | x | x | x | |

Sources: disponibles sur demande.

- 23.** Le FMI a demandé à la plupart des pays qui sollicitaient une aide d'urgence de réduire les coûts salariaux. D'autres pays souffrent d'une chute des exportations conjuguée à une inversion des flux de capitaux, ce qui a mis à mal leur capacité à maintenir les niveaux d'emploi. En Hongrie, au Pakistan et en Ukraine, par exemple, l'aide du FMI était fournie à condition que les déficits budgétaires reculent par l'application de mesures telles que la diminution des dépenses publiques, l'élimination progressive des subventions énergétiques, l'augmentation des tarifs électriques, le gel des salaires dans la fonction publique, le plafonnement des pensions de retraite et l'ajournement des prestations sociales ¹¹. Le tableau 5 indique la base sur laquelle sont effectuées les réductions des salaires du secteur public dans les pays européens sélectionnés.

¹¹ J. Ghosh: «La crise mondiale et au-delà: modèles de croissance durable pour les pays en développement», dans *Revue internationale du Travail*, vol. 149 (2010), n° 2, p. 234, disponible sur <http://www.ilo.org/intranet/english/support/publ/revue/articles/2010-2/s4ghosh.pdf>.

Tableau 5. Raisons de la réduction des salaires dans le secteur public, pays européens sélectionnés, janvier 2008 - août 2010

| Pays | Accord avec le FMI | Avant l'adjudication d'obligations |
|----------|--------------------|------------------------------------|
| Grèce | x | x |
| Hongrie | x | |
| Islande | x | |
| Irlande | | x |
| Lettonie | x | |
| Portugal | | x |
| Roumanie | x | x |
| Espagne | | x |

Source: Hall, Corral and Van Niekerk, *op.cit.*, tableau 5, p. 9.

24. Le *Rapport sur le travail dans le monde 2010* du BIT conclut que les salaires du secteur public et les suppressions d'emplois que prévoyaient de nombreux plans de relance ont eu un effet négatif immédiat sur le marché du travail. En revanche, on peut supposer que les dépenses destinées aux programmes de formation et aux services publics de l'emploi auront un impact positif sur la création d'emplois. En outre, le renforcement des systèmes de protection sociale (notamment des politiques bien conçues en faveur de l'éducation, de la santé et des retraites) peut favoriser une réduction de l'épargne de précaution qui représente autant de ressources en moins pour soutenir la demande globale.
25. Lors des ajustements structurels précédents, particulièrement en Afrique, beaucoup de pays ont souffert d'une fuite incessante des talents du secteur public (notamment les fonctionnaires cadres) vers des sociétés étrangères, des organisations non-gouvernementales et des organismes d'aide¹².

Effets de la crise sur les retraites du secteur public

26. Le Pacte mondial pour l'emploi recommande aux gouvernements et aux partenaires sociaux de faire appel aux systèmes de sécurité sociale dans le processus de reprise et de «mettre en place une protection sociale adéquate universelle fondée sur un socle de protection sociale prévoyant notamment un accès aux soins de santé, une garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés, l'octroi de prestations pour enfants à charge et une garantie de revenu combinée à des programmes publics de garantie de l'emploi»¹³.
27. Au cours de l'année 2010, plusieurs pays ont annoncé des changements ou des prévisions de changements dans les prestations de retraite (tableau 6). Ce sont surtout les modifications apportées à l'âge du départ à la retraite qui ont donné lieu aux conflits sociaux les plus marqués.

¹² Hall, Corral et van Niekerk, p. 18.

¹³ BIT: *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*, p. 7, paragr. 12 (1) ii).

Tableau 6. Changements dans les pensions et dans l'âge de départ à la retraite, sélection de pays, décembre 2009 - octobre 2010

| Pays | Changements dans l'âge de départ à la retraite | Changements planifiés | Age de départ à la retraite en cours | Nouvel âge de départ à la retraite | Age de départ à la retraite aligné sur l'expérience de vie | Augmentation des pensions | Réduction des pensions | Gel des pensions |
|-------------|--|-----------------------|--------------------------------------|---|--|---------------------------|------------------------|------------------|
| Bulgarie | | | | | | X | | |
| France | | X | 60 | 62 (juillet 2011) | | | | |
| Allemagne | X | | 65 | 67 (2012-2029) | | | | |
| Grèce | X | | 60 (femmes) | 65 (femmes) | | | X | |
| Irlande | X | | 65 | 66 (âge minimum de départ à la retraite dans le service public, 2010) | | | | |
| Italie | X | | 61 (fonctionnaires de sexe féminin) | 65 (fonctionnaires de sexe féminin) (1.1.2012) | X | | | |
| Lituanie | | X | | 65 | | | | |
| Pays-Bas | X | | 65 | 66 (en 2020) | X | | | |
| Portugal | | | | | | | X | |
| Roumanie | | X | 60 (hommes) 55 (femmes) | 65 (hommes) 60 (femmes) (2015) | | | X | |
| Espagne | | X | 65 | 67 | | | | |
| Royaume-Uni | | X | 65 | 66 | | X | | |

Sources: Disponibles sur demande.

28. Plusieurs raisons ont été avancées à ces décisions de changement; les informations disponibles semblent toutefois indiquer qu'elles s'inscrivent surtout dans des plans d'assainissement budgétaire. En Grèce, en Italie, en Lituanie et en Roumanie, par exemple, ces plans ont été élaborés en coordination avec les institutions financières internationales. En Allemagne, en France et aux Pays-Bas, en revanche, l'accroissement de l'âge de départ à la retraite est présenté comme un moyen de garantir que les prestations de retraite resteront d'un niveau abordable. En France et en Grèce, ces changements ont été à l'origine d'importants mouvements sociaux. Aux Pays-Bas, les représentants du gouvernement et des travailleurs ont réussi à parvenir à un accord.

Impact sur le dialogue social et la négociation collective

29. Comparée aux crises financières précédentes, la crise en cours a été plus durement ressentie dans les administrations nationales dotées de systèmes de négociation collective avancés. Depuis 2008, des syndicats nationaux (en Irlande par exemple) et des instances locales aux Etats-Unis ont décidé de geler les salaires ou de ne les augmenter que faiblement pour protéger les emplois. Dans de nombreux pays, les restrictions frappant les salaires et les conditions de travail ont été interprétées comme une rupture fondamentale par rapport aux accords de solidarité sociale et ont donné lieu à des troubles sociaux étendus (voir tableau 7).

Tableau 7. Grèves dans le secteur public, janvier-octobre 2010, sélection de pays

| Pays | Mois | Motifs | Résultat |
|---|----------------------------|--|---|
| France | janvier mars | Politiques économique et sociale | Les mesures ont été mises en œuvre |
| | mai septembre | Réformes des retraites | Le projet de réforme des retraites a été voté par la Chambre des députés en septembre et par le Sénat en octobre |
| Grèce | février | Mesures d'austérité | Les mesures de réduction des déficits se sont poursuivies après les grèves |
| | mars (3) | | |
| | juin | | |
| | juillet octobre | | |
| Italie | février mars juillet | Mesures d'austérité | Les mesures ont été mises en œuvre |
| | juin | Mesures d'austérité | |
| Allemagne | février | Grèves d'avertissement pour faire pression sur les négociations salariales | Augmentation progressive des salaires d'environ 2,3 pour cent tout au long de 2011 |
| Portugal | mars | Le gouvernement avait proposé un gel général des salaires, des réductions dans les pensions du secteur et des réductions de salaire de 5 pour cent pour les fonctionnaires et les hommes politiques | Les mesures ont été mises en œuvre |
| Royaume-Uni | mars | Plans visant à plafonner les indemnités de chômage, mesures d'austérité | Les mesures ont été mises en œuvre bien que certaines aient été annulées par la Haute Cour |
| | septembre | | |
| Roumanie | mai octobre | Plan de réduction des salaires | Les mesures ont été mises en œuvre |
| Espagne | juin | Plans visant à geler les retraites et à modifier les règles régissant les retraites; réduction moyenne de 5 pour cent des traitements des fonctionnaires | Aucun accord conclu |
| | septembre (intersectoriel) | Mesures d'austérité | |
| Afrique du Sud | août-septembre | Les syndicats du secteur public ont rejeté une augmentation de salaire de 6,5 pour cent et appelé à une grève nationale en faveur d'une augmentation de 8,6 pour cent, soit plus de deux fois le taux de l'inflation | Le gouvernement a relevé ses propositions d'accroissement des salaires mais aucun accord n'a encore été conclu |
| Belgique Grèce Irlande Italie Lettonie Slovénie Espagne | 29 septembre 2010 | Mesures d'austérité | La Confédération européenne des syndicats a coordonné un mouvement social dans les pays de l'UE, y compris une manifestation à Bruxelles et une grève générale en Espagne |

Sources: Disponibles sur demande.

30. En raison des fortes pressions exercées par les institutions et les marchés financiers, les mécanismes du dialogue social des pays européens ont été confrontés à de sévères tensions en 2010. En Espagne, les tentatives de dialogue social ont échoué temporairement faute d'un terrain d'entente sur l'ampleur des mesures d'austérité que le gouvernement considérait comme urgentes et nécessaires, tant à court terme qu'à long terme. En Grèce et en Italie, l'urgence était telle que le dialogue social a été complètement occulté. Dans les trois cas, les mesures ont immédiatement abouti à des troubles sociaux.
31. Le système judiciaire est intervenu au Royaume-Uni, où le gouvernement avait convenu avec cinq syndicats, en février 2010, de réduire le montant maximal des indemnités de chômage à deux années de salaire. Le plus grand syndicat de la fonction publique (Public and Commercial Services Union (PCS)) a recouru contre cette décision, et la Haute Cour a jugé que cet amendement était illégal et a ordonné au gouvernement de retourner à la table de négociations, au motif qu'amputer unilatéralement les droits à la protection existants est contraire à la loi¹⁴. Les Cours suprêmes de la Lettonie et de la Roumanie ont déclaré inconstitutionnels les actes législatifs et les projets de loi introduisant une réforme des pensions dans le contexte de mesures d'austérité¹⁵; de même, un recours contre les réductions dans les salaires et les retraites, notamment dans le secteur public, est en instance devant le Conseil d'Etat grec.
32. Lorsque des accords de réduction des salaires et des prestations dans le secteur public ont pu être conclus par le dialogue social, les mouvements sociaux ont pu être atténués, voire entièrement supprimés. Ainsi, en Irlande, le gouvernement et la Commission des services publics du Congrès des syndicats de l'Irlande ont réussi à conclure un accord prévoyant un gel des salaires pendant quatre ans et l'engagement du gouvernement à ne pas procéder à des licenciements obligatoires et à ne pas modifier le système de retraite en cours. L'accord prévoit par ailleurs la possibilité de revenir sur les réductions de salaires décidées en 2009; les syndicats se sont engagés en contrepartie à préserver la paix sociale.

L'avenir

33. Au cours de la séance d'ouverture de la 99^e session (2010) de la Conférence internationale du Travail, le Directeur général a appelé l'attention sur les effets préjudiciables que des stratégies de sortie prématurées et des réductions des effectifs dans le secteur public peuvent avoir sur les économies, eu égard à leur impact limité sur le niveau général de la dette. Lorsque l'on élabore des stratégies, il est important de tenir compte de la situation de chaque pays et de comprendre que les changements dans les niveaux ou les conditions d'emploi ne sont pas tous imputables à la crise en cours. En tout état de cause, la recherche de nouvelles formes de prestations de service, dictée ou non par les conséquences du ralentissement économique ou tout simplement décidée dans le cadre d'une réforme politique, doit obligatoirement comprendre une forte composante dialogue social et acquisition des compétences pour pouvoir réussir.

¹⁴ Haute Cour de l'Angleterre et du Pays de Galles 1027 (Admin), 10 mai 2010, paragr. 52(iii).

¹⁵ Décision n° 872 de la Cour suprême de la Roumanie en date du 25 juin 2010 et jugement du 21 décembre 2009 de la Cour suprême de la Lettonie concernant le cas n° 2009-43-01.

34. Le *Rapport sur le travail dans le monde, 2010*, estime en substance:

... contrairement à ces mesures de consolidation, les pays devraient employer tous les moyens budgétaires à leur disposition. De fait, ces pays peuvent même envisager une nouvelle hausse de leurs dépenses dans les trois prochaines années, de l'ordre de 3 pour cent du PIB... Ce faisant, ils pourront provoquer une réaction de l'emploi suffisamment forte pour largement compenser la détérioration initiale des finances publiques ¹⁶.

35. Le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration fait observer quant à lui que, bien qu'il ne lui appartienne pas de se prononcer sur les mesures économiques qu'un gouvernement peut juger utile de prendre dans une situation difficile pour le pays et qui suit en cela les recommandations expresses du Fonds monétaire international, il considère que des décisions entraînant la perte de leur emploi pour un nombre important de travailleurs devraient être assorties de consultations avec les organisations syndicales intéressées afin de planifier l'avenir professionnel de ces travailleurs selon les possibilités du pays. Le Comité de la liberté syndicale a également estimé que, dans un contexte de stabilisation économique, il convient de privilégier la négociation collective pour fixer les conditions de travail des fonctionnaires au lieu de promulguer une loi sur la limitation des salaires dans le secteur public; mais, si un gouvernement estime que la situation rend impossible la négociation collective, «une telle restriction devrait être appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable; elle ne devrait pas excéder une période raisonnable, et elle devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs» ¹⁷.

36. Les perspectives du secteur restent nuancées. D'une part, les stratégies de sortie de crise continuent à militer pour des réductions dans l'administration publique en Europe. D'autre part, selon l'enquête de Manpower sur les perspectives d'emploi pour 2010, les employeurs du secteur public de plusieurs pays, dont l'Argentine, le Brésil, l'Inde, le Japon et le Pérou, s'attendent à des évolutions positives dans l'emploi total durant le troisième trimestre 2010 par rapport au deuxième trimestre. L'enquête mesure le pourcentage d'employeurs prévoyant une hausse de l'emploi total au trimestre suivant et soustrait le pourcentage des employeurs qui s'attendent à une baisse de l'emploi sur leur lieu d'activité pendant la même période.

37. Etant donné que les mécanismes de transmission du ralentissement économique susmentionnés peuvent toujours peser sur les recettes publiques, les gouvernements des pays qui ont échappé au ralentissement les trimestres précédents ne sont pas à l'abri de futurs chocs. Ces gouvernements ont tout à gagner à appliquer des stratégies de dialogue social, de protection sociale et de création d'emplois.

38. Le dialogue social et la négociation collective dans l'administration publique sont des éléments fondamentaux de la riposte à la crise axée sur le travail décent, et leur importance est de plus en plus reconnue. Le Brésil, le Gabon, la Slovaquie et la Slovénie ont ratifié, l'année dernière, la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, ce qui porte à 48 le nombre total de pays l'ayant ratifiée. Une nouvelle campagne de promotion de cette convention permettrait d'établir la base nécessaire pour mener des consultations plus larges sur les mesures liées à la crise. Les programmes par pays de promotion du travail décent au Bénin, en ex-République yougoslave de Macédoine, à Madagascar et en Namibie considèrent la ratification de la

¹⁶ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde, 2010*, op. cit., p. 76.

¹⁷ BIT: *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT* (Genève, 2006), paragr. 1085, 1040 et 1024.

convention n° 151 comme une priorité pour les partenaires tripartites, et l'Equipe d'appui technique au travail décent et Bureau de pays de l'OIT pour l'Amérique centrale (DWI/CO-San José) a programmé des activités de promotion de l'application de la convention n° 151 au Salvador, qui l'a ratifiée en 2006. Les programmes par pays de promotion du travail décent à Kiribati, aux Iles Marshall et à Tuvalu prévoient également l'engagement d'appliquer une législation conforme aux principes de la convention n° 151.

Genève, le 2 novembre 2010

Document soumis pour information