



UNION INTERPARLEMENTAIRE
116^{ème} Assemblée et réunions connexes
Nusa Dua, Bali (Indonésie), 29 avril - 4 mai 2007



Deuxième Commission permanente
Développement durable,
financement et commerce

C-II/116/Doc.Inf.1
12 avril 2007
Original : bilingue

CREATION D'EMPLOIS ET SECURITE DE L'EMPLOI A L'HEURE DE LA MONDIALISATION

Document d'information présenté par le
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (BIT)

INTRODUCTION

Le thème "Création d'emplois et sécurité de l'emploi à l'heure de la mondialisation"¹, qui fera l'objet d'un débat et d'une résolution de la Commission permanente du développement durable, du financement et du commerce, est au cœur du mandat du BIT à l'ère d'une coopération privilégiée entre l'UIP et le BIT.

Dans son intervention à la Deuxième Conférence mondiale des Présidents de Parlement, tenue en septembre 2005 à New York, Juan Somavia a déclaré : *"Le renforcement du multilatéralisme passe, je suis convaincu, par l'établissement de relations encore plus étroites avec l'UIP et le monde parlementaire. Les Nations Unies doivent agir et coopérer davantage avec votre Organisation, en tirant profit de ses vastes compétences techniques et de sa riche expérience politique"*.

La question de l'emploi et de la sécurité d'emploi à l'heure de la mondialisation est l'une de celles qui requièrent une interaction plus profonde. Ceci a été reconnu dans la note de l'UIP publié en octobre 2006 sur une collaboration accrue avec l'ONU : *"Peu de questions sont liées aux politiques nationales comme la question de l'emploi. Elle est présente dans presque toutes les campagnes électorales et dans la plupart des débats politiques. C'est une question sur laquelle les parlements ont un rôle considérable à jouer dans le cadre de leurs fonctions législatives et de supervision"*.

En effet, la question de l'emploi/de la sécurité d'emploi à l'heure de la mondialisation est si importante qu'elle pourrait déterminer les résultats de votes et d'élections populaires qui ne s'y rapportent pas directement. Il en est ainsi par exemple du rejet de la constitution européenne dans deux pays faisant partie des membres fondateurs de l'Union européenne : des sondages ont montré que la première des raisons pour lesquelles les populations ont rejeté cette constitution était la peur de perdre des emplois ou de connaître une dégradation des conditions de travail en raison de la mondialisation.

¹ Union interparlementaire (UIP), *Création d'emplois et sécurité de l'emploi à l'heure de la mondialisation*, rapport préparé par les co-rapporteurs, Mme Elizabeth Salguero Carrillo et M. Osamah Abu Ghararah, C-II/116/R-rev, Genève, 2007.

Nous approuvons de larges extraits de l'analyse contenue dans le rapport préparé par l'UIP pour la 116^{ème} Assemblée, et nous nous réjouissons que le travail du BIT ait largement servi à la préparation de ce document, ainsi que le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, intitulé "Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous"².

En effet, depuis la publication de ce rapport il y a trois ans, le débat sur la mondialisation est passé d'une confrontation stérile entre les "pour" et les "contre" à un examen plus constructif de la manière de forger une mondialisation juste. En d'autres termes, comme vous l'indiquez à juste titre dans votre rapport, "passer de débats stériles sur les aspects négatifs de la mondialisation à une action positive, surtout en matière d'emploi". De plus, il est désormais largement reconnu que l'emploi, la sécurité de l'emploi et le travail décent sont en fait des questions essentielles qui doivent être gérées efficacement pour parvenir à une mondialisation plus juste.

Le rapport sur une mondialisation juste a également examiné les enjeux de ce phénomène et proposé que le système multilatéral érige le travail décent en objectif mondial. Pour les parlements du monde et l'UIP, une conclusion du rapport revêt une importance particulière : les données indiquent en effet que les problèmes de la mondialisation ne concernent pas tant la mondialisation à proprement parler que "les déficiences de sa gouvernance". Cela revient à imputer une grande partie des résultats sous-optimaux, particulièrement sur le marché du travail, aux instances décisionnelles tant nationales qu'internationales.

Autrement dit, au-delà de l'économie, la politique est importante. Les parlements, qui dirigent le processus législatif et examinent les politiques gouvernementales, agissent également sur la scène internationale en influant sur l'orientation politique des délégations nationales aux organisations et assemblées internationales. Ils sont donc des acteurs importants pour s'assurer que la gestion de la mondialisation se traduise par une plus grande équité. Ils peuvent contribuer à convaincre le système national et multilatéral de la nécessité d'une plus grande cohérence des politiques et, par conséquent, donner aux populations du monde ce qu'elles veulent et ce qui est devenu un objectif mondial : des emplois décents et la sécurité d'emploi. Les parlements peuvent aussi agir sur le plan politique et contribuer directement à façonner la mondialisation : l'un des quatre objectifs fondamentaux du travail décent est l'établissement de planchers minimums dans un monde plus intégré, notamment en matière de droits et de normes du travail. En ratifiant ces normes, surtout celles qui se rapportent aux droits fondamentaux des travailleurs, les parlements peuvent contribuer grandement à une mondialisation juste.

Dans un contexte où l'emploi est de plus en plus perçu comme étant essentiel au bien-être de la population et au développement, il importe de réitérer qu'en fait, la promotion du travail décent, objectif primordial de l'activité du BIT, est devenue un objectif mondial, l'emploi étant un pilier fondamental du travail décent³. C'est un facteur productif pour les économies et la principale source de revenus pour la plupart des gens. Toutefois, dans un environnement plus instable dû à l'ouverture croissante des économies, bien que l'emploi et la création d'emplois restent au cœur de la politique économique et sociale, l'emploi à lui seul ne peut plus garantir la sécurité des travailleurs. D'où l'intérêt d'un objectif plus global, en l'occurrence l'emploi décent, qui intègre aussi les aspects qualité et sécurité de l'emploi.

² Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Une mondialisation juste : Créer des opportunités pour tous, BIT, Genève, 2004.

³ Les trois autres sont : les normes, principes et droits fondamentaux au travail, la protection sociale, le dialogue social. Voir Un travail décent, rapport du Directeur-Général pour la 87^e session de la Conférence internationale du Travail, BIT, Genève, 1999.

Crise mondiale de l'emploi

Récemment, le Directeur général du BIT, Juan Somavia, a déclaré que nous vivons une époque de crise mondiale de l'emploi. En effet, la situation de l'emploi dans le monde est très préoccupante. Malgré quelques améliorations observées sur le marché mondial de l'emploi en 2006, qui se sont traduites par une hausse record du nombre de personnes employées, le nombre de chômeurs (195 millions actuellement) et le nombre de travailleurs pauvres vivant avec moins de 2\$ par jour (1,37 milliards actuellement) ne cessent de croître. Un quart de la main-d'œuvre mondiale, soit environ 700 milliards de travailleurs, sont au chômage ou vivent avec moins de 1\$ par jour⁴. Près de la moitié des chômeurs sont jeunes et, dans bien des régions du monde, les femmes sont des ressources humaines sous-rémunérées et surexploitées et constituent 60 % des travailleurs pauvres. Ceci confirme la tendance des dernières années, au cours desquelles la croissance économique vigoureuse ne s'est pas traduite par une réduction sensible du chômage ou de la pauvreté chez les travailleurs. La tendance semble en passe de se maintenir en 2007, car on prévoit une croissance de 4,9 %⁵ qui maintiendra probablement le taux de chômage à peu près au niveau enregistré l'an dernier. La persistance du chômage à ce niveau est préoccupante, car il sera difficile de maintenir indéfiniment une croissance économique aussi forte. L'on craint en outre que la croissance ne soit à l'avenir moins intensive en emplois, de sorte qu'il sera nécessaire d'afficher des taux de croissance encore plus élevés pour créer le même nombre d'emplois⁶.

Évidemment, il existe de grandes disparités entre les régions et à l'intérieur des régions, l'Afrique regroupant par exemple une forte proportion de travailleurs pauvres et de chômeurs. Le nombre croissant de crises naturelles et causées par l'homme a aussi un impact désastreux sur l'emploi et la situation du marché du travail. Le changement climatique a déjà affecté les économies et les marchés du travail du monde entier, et devrait avoir encore plus d'impact à l'avenir, notamment sur les pauvres.

Un important défi de notre temps consiste à surmonter ces déséquilibres fondamentaux du marché du travail mondial — un facteur expliquant le déficit de travail décent — qui entravent la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et compromettent la paix et la sécurité dans le monde. Il ne s'agit pas seulement de créer n'importe quel emploi — car les femmes, les hommes, les jeunes et malheureusement les enfants, travaillent chaque jour sans relâche dans la plupart des régions du monde en développement — mais du travail décent, défini comme "des possibilités pour les hommes et les femmes d'obtenir un travail productif, dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine", autrement dit un emploi qui est productif et librement choisi, qui fournit une rémunération adéquate, qui donne accès à la protection sociale et permet l'expression de griefs, qui accorde l'équité de traitement et un sentiment de sécurité. La promotion de la création d'emplois doit aller de pair avec la protection des droits fondamentaux au travail.

⁴ Voir *Tendances mondiales de l'emploi, Résumés de 2006 et 2007*, adresse web <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm>.

⁵ *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI, Washington, septembre 2006, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/fra/weo0906F.pdf>.

⁶ Peter Auer et Rizwan Islam: "Economic growth, Employment, Competitiveness and Labour Market Institutions", dans *The Global Competitiveness Report*, World Economic Forum, Genève, 2006.

Pour créer un environnement national et international propice au "plein emploi productif et décent pour tous", il faudrait mettre en place un cadre de politique économique comportant à la fois des mesures axées sur la demande et sur l'offre, des politiques macroéconomiques et microéconomiques, ainsi que la prise en considération des aspects quantitatifs et qualitatifs de l'emploi. Un marché du travail performant est un ingrédient essentiel au développement d'un climat d'investissement susceptible de jouer un rôle crucial dans la promotion de la croissance et la lutte contre la pauvreté.

Travail décent et promotion de l'emploi dans le monde

Le travail décent définit le cadre général et constitue un objectif de développement à plus long terme à l'échelle nationale et internationale⁷. Son volet emploi — l'"Agenda global pour l'emploi" (AGE) — dont l'objectif est de placer l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales, a été adopté par le Conseil d'administration du BIT en mars 2003. Afin de le mettre en oeuvre et de s'y appuyer pour promouvoir le travail décent à travers des "programmes nationaux de travail décent" et d'autres actions, un plan de mise en oeuvre a été conçu, qui s'articule sur six principaux domaines d'action : politiques économiques axées sur la croissance de l'emploi ; politiques de développement des entreprises ; éducation ; compétences et employabilité ; institutions et politiques du marché du travail ; gouvernance et protection sociale. Nous examinons ci-après, de façon plus détaillée, les six domaines d'intervention pour la mise en oeuvre du document de l'AGE.

1. Politiques axées sur la croissance économique et sur la demande

Une forte croissance économique peut constituer un moteur d'expansion de la demande d'emplois. Même si les relations entre la croissance et la création d'emplois et la croissance et la réduction de la pauvreté sont complexes et loin d'être automatiques, un fort taux de croissance crée un environnement plus favorable pour atteindre les objectifs de création d'emplois et de réduction de la pauvreté⁸.

L'économie moderne de la croissance reconnaît cinq principaux facteurs de croissance : l'investissement, le capital humain, la productivité, les échanges/l'intégration, et les institutions/la gouvernance⁹. De plus, la demande agrégée, incluant entre autres facteurs la consommation des ménages, stimulée par les revenus, joue un rôle important pour la croissance.

Un ciblage stratégique des liens entre la micro et la macroéconomie, l'emploi, un marché du travail performant et la création d'un climat d'investissement favorable est essentiel au développement d'une stratégie nationale d'emploi.

La stabilité économique reflétée par les principaux indicateurs macroéconomiques est importante pour la croissance économique. La question est de savoir comment stabiliser de façon optimale et comment concilier la stabilité économique avec les objectifs sociaux¹⁰. La stabilisation à tout prix peut s'avérer économiquement inefficace et socialement inéquitable,

⁷ Ceci a été reconnu comme un objectif global lors du Sommet mondial des Nations Unies.

⁸ Pour une analyse du lien emploi-pauvreté-développement, voir Islam R., *Fighting Poverty: The Development-Employment Linkage*, Lynn Rienner, Colorado, London, 2006.

⁹ Pour des études récentes et des contributions à cette documentation, voir Rodrik, D. *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2003; Helpman, E., *The Mystery of Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2004; OECD, *Understanding Economic Growth*, Palgrave, MacMillan, Hampshire & New York 2004.

¹⁰ Voir Muqtada, M., *Macroeconomic stability, growth and employment: Issues and Consideration beyond the Washington Consensus*, Employment Paper 2003/48, Employment Sector, ILO, Genève, 2003.

comme en témoigne l'expérience des programmes d'ajustement structurel dans certains pays. L'espace budgétaire pour effectuer des dépenses publiques cruciales, notamment en matière d'éducation et de santé publique, doit être préservé comme le reconnaissent désormais les stratégies de réduction de la pauvreté. En outre, les ralentissements à court terme de l'activité économique pourraient souvent nécessiter des politiques anticycliques.

Les politiques financières constituent un autre domaine important de la croissance économique. La libéralisation des services financiers peut stimuler la concurrence et diversifier le secteur financier, mais accroître l'instabilité. Il faudrait donc veiller à la qualité des institutions financières et à l'enchaînement des politiques.

La libéralisation des échanges peut être un moyen efficace pour les marchés nationaux d'accéder aux marchés internationaux, de créer des possibilités d'affaires, de stimuler les exportations et importations, et de promouvoir l'investissement et la création d'emplois. Toutefois, les possibilités axées sur la demande sont insuffisantes si les pays ne disposent pas des capacités d'offre permettant de répondre à l'accroissement des possibilités sur les marchés, d'où la nécessité de les promouvoir par des mesures conséquentes de renforcement des capacités. La libéralisation du commerce, qui crée des gagnants et des perdants, requiert des mesures conséquentes d'ajustement, y compris notamment des politiques du marché du travail dynamiques qui permettent de redéployer en toute sécurité les travailleurs déplacés¹¹.

Les stratégies nationales d'emploi doivent se préoccuper du contenu emploi de la croissance, qui est globalement en baisse, et l'est davantage encore dans des régions et des pays spécifiques. Cette relation, également appelée élasticité-emploi de la croissance, peut être influencée par d'autres facteurs agissant simultanément et parfois dans des directions opposées : changements technologiques et productivité accrue ; dosage sectoriel du modèle de croissance dans une économie entre secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre et secteurs à forte intensité de capital; dualité du marché du travail entre un nombre croissant de travailleurs ayant une productivité excessivement faible (économie informelle) et ceux ayant une grande productivité. Les pays qui inscrivent l'emploi au cœur de leurs stratégies de développement et qui veulent recourir à l'emploi pour combattre la pauvreté doivent favoriser un équilibre des politiques et des incitations entre les secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre et à forte intensité de capital et les secteurs formel ou informel, afin que la croissance crée le plus d'emplois possible dans un contexte d'accélération des mutations technologiques et de la productivité. Des politiques d'investissement à forte intensité d'emploi contribuent à renforcer les liens entre la croissance et l'emploi.

2. Développement des entreprises

Une source importante de nouveaux emplois est la création de nouvelles entreprises et l'expansion des entreprises existantes, qui sont le plus souvent des petites et moyennes entreprises du secteur privé, mais aussi des coopératives et des organisations similaires avec ou sans but lucratif. La création d'entreprises, l'innovation et le développement des affaires constituent une partie importante des politiques d'emploi pouvant résoudre l'un des problèmes endémiques des pays en développement : l'absence d'offre d'emplois formels. Les forts taux de création d'entreprises sont associés à des niveaux d'emplois élevés. Les politiques de promotion de l'entrepreneuriat commencent dans le système éducatif, où de jeunes femmes et hommes sont exposés à la culture des affaires et des entreprises afin qu'ils puissent considérer l'emploi autonome comme une option de carrière. L'environnement économique et réglementaire ne doit pas créer d'obstacles et de fardeaux excessifs empêchant les opérateurs économiques

¹¹ Voir BIT/OMC, Commerce et emploi - Un défi pour la recherche en matière de politiques, Genève, 2007.

informels de croître et d'accéder à l'économie formalisée. Il est nécessaire de procéder à une régulation intelligente, qui contribue à concilier l'objectif social de garantir les droits et la protection au travail, tout en évitant que la croissance de nouvelles entreprises ne soit entravée par des lourdeurs réglementaires et administratives indues. Un rôle central des pouvoirs publics consiste à réduire les coûts et les obstacles bureaucratiques inutiles à la création d'entreprises, et de faciliter l'accès aux marchés, au crédit et à la formation en gestion pour que les entreprises puissent offrir un emploi productif. L'investissement alimente la croissance des affaires et est encouragé par la stabilité macroéconomique, ainsi que par des structures gouvernementales transparentes et non corrompues, et où les droits de propriété sont clairs. L'absence ou l'insuffisance des institutions garantissant et assurant le respect de ces droits est un frein à la croissance de l'emploi. Les entreprises et leurs travailleurs bénéficieront également de l'assistance d'un service et d'une infrastructure efficaces dans le secteur public qui peut-être considéré — ainsi qu'on le voit dans de nombreux pays — comme une importante source d'emplois.

3. Améliorer les niveaux d'éducation, les compétences et l'employabilité

L'éducation, les compétences et l'employabilité constituent un volet essentiel des stratégies d'emploi. Pour un particulier, son éducation, ses aptitudes et ses compétences définissent sa capacité à tirer parti des possibilités d'emploi et de revenus, et de s'adapter à l'évolution du marché du travail et à l'organisation du travail résultant de la technologie et de la mondialisation. L'investissement dans les connaissances et dans des aptitudes professionnelles fondamentales est l'un des moyens les plus efficaces d'accroître l'employabilité des pauvres pour participer à la croissance et à la mondialisation. Pour les sociétés et les organisations, les aptitudes des dirigeants et des travailleurs ainsi que les connaissances spécifiques sur l'entreprise constituent des déterminants essentiels de la productivité des entreprises. L'apprentissage en milieu de travail et au sein d'une organisation est essentiel pour maintenir l'employabilité des travailleurs dans les économies de la connaissance ainsi que la capacité des entreprises d'absorber et de maîtriser les nouvelles technologies pour innover et rester compétitives. Pour les économies, une main-d'œuvre qualifiée et compétente améliore le climat d'investissement, est un déterminant majeur de la productivité sectorielle et économique en général et, par conséquent, du potentiel de croissance économique et de création d'emplois. En améliorant l'efficacité des politiques et des institutions de formation, et en appuyant l'égalité d'accès aux possibilités d'éducation, de formation et de travail décent, on crée une main-d'œuvre plus employable qui soutient la croissance et la compétitivité dans des économies ouvertes. Ces choix de politique économique requièrent de gros investissements dans le capital humain.

4. Assurer le bon fonctionnement des marchés du travail et des institutions et politiques du marché du travail

La mondialisation et les progrès technologiques exposent les économies nationales à une concurrence plus intense. Les entreprises doivent ajuster plus fréquemment leurs opérations et leur main-d'œuvre pour faire face aux fluctuations de la demande et accroître la productivité. Toutefois, répondre simplement au besoin de flexibilité des entreprises sans tenir compte du besoin de sécurité des travailleurs serait socialement inefficace et aurait des effets négatifs tant au niveau individuel qu'au niveau macroéconomique. L'économie a besoin d'un marché du travail performant avec des institutions et des politiques qui n'entravent pas le nécessaire ajustement économique des entreprises tout en garantissant la sécurité du revenu et de l'emploi des travailleurs¹².

¹² Le BIT a substantiellement contribué au début sur l'ajustement, la flexibilité et la protection des travailleurs dans le cadre d'une économie globalisée. Voir Auer, P. et Cazes, S., BIT, Genève, 2003; Cazes, S. et Nesporova A., *Labour Markets in Transition: Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe*, BIT, Genève, 2003.

Cette nouvelle sécurité est souvent appelée "flexi-sécurité" et vise à assurer la sécurité sur le marché du travail en combinant la sécurité d'emploi dans une entreprise ou dans le secteur public avec la sécurité "au-delà" de l'entreprise, assurée par le système de protection sociale.

Il importe, compte tenu de la définition souvent imprécise de la flexi-sécurité, de souligner la nature mixte de la nouvelle sécurité mise en place sous nos yeux. La sécurité d'emploi restera effectivement au cœur du système d'emploi parce que des relations d'emplois stables sont à la fois sources de productivité¹³ et de sécurité. Cependant, dans l'économie mondiale, la traditionnelle sécurité d'emploi dans les entreprises a relativement diminué et, par conséquent, les marchés du travail sont devenus plus instables et plus flexibles, d'où la nécessité de mettre en place une protection plus extensive que celle d'une relation d'emploi seule. La flexibilité et la sécurité que cette protection assure aux travailleurs leur permettent d'évoluer vers de nouveaux secteurs de croissance, ce qui est important pour le développement économique à long terme d'un pays. Les entreprises et le secteur public qui sont enchâssées dans un filet de sécurité solide et dynamique, peuvent également mieux ajuster leur main-d'œuvre dans des conditions de responsabilité sociale que les entreprises dans les pays dépourvus de dispositifs de protection sociale.

Toutefois, dans les pays en développement surtout, l'entrée sur le marché du travail d'un grand nombre de jeunes travailleurs s'accompagne d'une perte d'emplois dans les firmes existantes. Dans des cas semblables, il devient encore plus urgent de concilier les politiques du marché du travail et la sécurité d'emploi dans les entreprises afin d'assurer la sécurité sur le marché du travail. Promouvoir la flexibilité et la sécurité dans des situations semblables pourrait signifier, par exemple, que ces jeunes qui ne peuvent pas accéder spontanément au marché du travail soient équipés des aptitudes nécessaires pour y accéder. En les recrutant, les employeurs pourraient ensuite bénéficier de certains avantages tels que les subventions temporaires à la rémunération ou à la formation. Moyennant certaines mesures de précaution, cette mesure pourrait également s'appliquer au secteur informel.

En tout cas, une condition importante de réussite de ces solutions de "flexi-sécurité" pour résoudre les problèmes du marché du travail réside dans l'existence d'un filet de sécurité sociale comprenant des politiques actives et passives du marché du travail et un service d'emploi efficace. En effet, un tel filet de sécurité ne doit pas être considéré comme une solution temporaire à une crise, mais comme une institution permanente dont la fonction est d'assurer la sécurité sur des marchés du travail plus ouverts et, partant, plus instables. La conception et la mise en oeuvre de solutions efficaces de flexibilité et de sécurité, qui combinent la sécurité d'emploi et la protection sociale, impliquent forcément des négociations entre les deux parties en présence dans l'industrie et le secteur public. Un dispositif tripartite efficace peut faciliter l'acceptation du changement, améliorer la conception des règlements et des politiques, assurer un financement durable et garantir la viabilité de telles solutions, même en période de mutations politiques.

¹³ "Une main-d'œuvre stable est-elle bonne pour la productivité?", par Peter Auer, Janine Berg et Ibrahim Coulibaly, *Revue internationale du Travail*, 2005, Volume 144/3. Dans ce contexte, on remarquera que le rapport de l'IUP préparé en vue de cette rencontre, loin d'exclure l'utilisation de contrats temporaires, stipule que "les contrats à durée indéterminée devraient constituer la norme en matière de relation employeurs-employés (para. 72).

5. Gouvernance et responsabilisation

La dimension de gouvernance dans la promotion d'une mondialisation juste a été clairement soulignée dans le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, qui affirme que les problèmes de la mondialisation ne concernent pas tant la mondialisation à proprement parler que "les déficiences de sa gouvernance"¹⁴. Autrement dit, la stratégie et les politiques comptent !

Un résultat important du débat général sur le développement confirme cette conception des choses, et l'on a découvert une relation de causalité forte et directe entre une bonne gouvernance démocratique et l'amélioration de la performance économique¹⁵. Mais la gouvernance ne concerne pas uniquement les pouvoirs publics. Les partenaires sociaux, c'est-à-dire la représentation des intérêts des travailleurs et des employeurs ainsi que leur dialogue, parfois bipartite, parfois tripartite avec les autorités gouvernementales, sont des acteurs importants en matière de gouvernance. On a constaté que le dialogue social est important pour développer et articuler le consensus et pour mettre en oeuvre des politiques aux niveaux mondial, régional, national et local. Dans le domaine de la sécurité en particulier, les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer : en participant aux négociations collectives, en siégeant aux conseils d'administration d'institutions du marché du travail tel que les services publics d'emploi, le système de prestations d'assurance-chômage, les commissions de formation et les conseils économiques et sociaux, ils exercent une influence directe sur la gouvernance des marchés du travail. En militant pour la participation, la représentation et l'habilitation des individus, les partenaires sociaux, de concert avec les gouvernements, les parlements et la société civile, peuvent créer les processus et les institutions nécessaires pour mobiliser les acteurs sociaux, gérer les conflits, promouvoir l'inclusion sociale et assurer l'adoption et la viabilité des visions et des programmes retenus. Des efforts concertés pour améliorer la gouvernance et le dialogue social constituent donc un volet essentiel des objectifs de croissance, de compétitivité et d'emploi des pays. Les parlements peuvent favoriser l'action tripartite en encourageant activement des organisations d'employeurs et de travailleurs solides et en sollicitant leur opinion sur des questions économiques et sociales essentielles, afin de rendre efficace les processus législatifs engagés sur des questions nouvelles telles que la modernisation et l'application du droit du travail.

Un aspect important de ces processus de gouvernance à tous les niveaux (local, national, régional et mondial) est la cohérence des politiques¹⁶. Loin de signifier que la divergence des intérêts cesse d'exister, la cohérence implique que seules les discussions, les négociations et parfois seulement le partage d'informations entre les parties prenantes devient un aspect essentiel du processus de développement.

6. Protection sociale

La protection sociale est un facteur crucial dans la gestion du changement, car elle peut accroître le dynamisme de l'économie et la mobilité de la main-d'œuvre. Alors que la protection sociale recouvre des politiques qui assurent certains risques relatifs à la santé, au vieillissement, à la famille, à la maternité, etc., l'assurance des risques liés au marché du travail, et donc plus précisément dans le domaine de l'Agenda global pour l'Emploi, sont surtout une perte de

¹⁴ Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004 (op.cit).

¹⁵ Daniel Kaufmann, *Rethinking governance: Empirical lessons challenge orthodoxy*, World Bank Institute, mars 2003.

¹⁶ Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004 (op.cit).

revenus pour ceux qui perdent leur emploi ou qui ne peuvent accéder au marché du travail pour diverses raisons. Les personnes confrontées à une perte de revenus attribuable à une perte d'emploi, et qui n'ont pas d'autre protection pour eux-mêmes ni pour leur famille, risquent de rejoindre les rangs des pauvres chaque fois qu'une crise se manifeste. La protection sociale permet l'inclusion sociale et permet aussi de stabiliser l'économie, par exemple en donnant des ressources en période de récession.

Dans le monde développé, les pays en transition, certaines régions du monde en développement, la protection sociale est confrontée au problème du vieillissement des travailleurs, qui accroît le problème de son financement. Par contre, d'autres régions doivent faire face à de vastes cohortes de jeunes chômeurs ou sous-employés qui ont besoin d'aide pour accéder au monde du travail.

Un défi crucial réside dans le fait que moins de 20 % de la population mondiale bénéficient d'une bonne protection sociale, ce qui limite par exemple l'ampleur de la sécurité du marché du travail dans la double optique de la flexibilité et de la sécurité. Cela implique un certain enchaînement des politiques : les travailleurs et leurs représentants rechignent naturellement à accepter un assouplissement accru du marché du travail s'il n'existe pas d'autre sécurité qu'un emploi formel, dont le nombre est limité: la création d'un filet de sécurité devrait alors être l'objectif primordial.

Dans bien des pays en développement, pour une variété de raisons sociales et économiques, un système de protection sociale abordable doit être établi. Bien que ceci représente des coûts, ils seront refinancés par un accroissement du bien-être des travailleurs, leur meilleure santé et les effets de ceci sur leur productivité. Si la question du financement initial reste ouverte, une recherche récente menée par le secteur de la protection sociale du BIT, montre que l'introduction d'une protection sociale de base reste une possibilité réelle pour beaucoup de pays.

CONCLUSION

Ces six domaines d'action ne sont pas indépendants les uns des autres. Selon le niveau de développement et les principales contraintes des pays, l'un ou l'autre pourrait être prioritaire, mais dans l'idéal, ils devraient être abordés simultanément. Des politiques macroéconomiques et microéconomiques, l'éducation, la formation et l'employabilité, ainsi que les institutions et les politiques marchés du travail, le développement des entreprises, la protection sociale et la gouvernance — qui est une variable de processus — doivent aller de pair, nécessitant un haut degré de cohérence des politiques aux niveaux local et national.

Par ailleurs, la dynamique hommes-femmes est une dimension importante de l'ensemble du programme de promotion du travail décent. En fait, cette dynamique fait partie intégrante des quatre dimensions du travail décent, et toutes les politiques s'y rapportant devraient tenir compte des problèmes spécifiques auxquels les femmes sont confrontées en matière d'emploi, de protection sociale, de dialogue social et de droit au travail en général.

Au niveau international, de telles politiques combinées sont mises en oeuvre dans le cadre des programmes nationaux d'action sur le travail décent, qui constituent le principal instrument du BIT pour la promotion du travail décent et de l'emploi. Actuellement, le BIT travaille, avec des organismes partenaires sous l'égide du Conseil des Chefs de secrétariat pour la coordination (CCS), à la conception d'un dispositif permettant d'intégrer le travail décent comme but systémique essentiel pour accélérer le progrès vers les OMD.

Avec le programme de promotion du travail décent, objectif global reconnu par la communauté internationale, le BIT propose un programme de développement cohérent, qui intègre la dimension économique et sociale du développement de façon complémentaire. De la même manière que la stratégie européenne d'emploi s'inscrit dans une politique plus globale — l'Agenda de Lisbonne —, l'Agenda de développement global s'inscrit dans l'Agenda du travail décent. L'emploi est un pilier central du travail décent; même si le dialogue social, la protection des droits et des normes au travail et la protection sociale ont leurs fonctions propres et indépendantes, ils ont tous besoin de l'emploi pour assurer véritablement un travail décent. Bien que la situation de l'emploi ne se soit pas améliorée partout, il y a également des raisons d'être optimiste face à la situation actuelle de l'économie mondiale et des marchés du travail dans le monde. La communauté internationale ayant déjà donné quelques nouvelles directions pour le développement, centré sur l'emploi et le travail décent, il est maintenant urgent de peaufiner les instruments et de les mettre en œuvre.

Juan Somavia a déclaré à maintes reprises que le BIT ne saurait réaliser tout seul un objectif aussi ambitieux que celui du travail décent, car celui-ci requiert une forte collaboration internationale et nationale. Dans son discours aux Présidents de Parlements, en septembre 2005, il a énuméré cinq domaines dans lesquels l'appui des parlements est déterminant :

"En premier lieu, faire converger toutes les grandes politiques mises en œuvre – notamment dans le domaine macroéconomique, social et de l'investissement – vers cet objectif central de développement national qu'est la création d'emplois et d'entreprises. Nous devons toujours nous demander comment telle législation, tel projet, telle réforme, pourrait augmenter le nombre d'emplois et renforcer leur qualité.

En deuxième lieu, encourager les investissements fortement créateurs emplois: miser sur le développement des zones agricoles et rurales où vivent en majorité nos concitoyens les plus pauvres; privilégier les infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre susceptibles de créer trois fois plus d'emplois avec le même niveau d'investissement, de productivité et avec les mêmes normes de qualité; engager un processus de remise à niveau de l'économie informelle qui crée aujourd'hui neuf nouveaux emplois sur dix dans un très grand nombre de pays en développement; enfin, développer et multiplier les possibilités d'emploi pour les femmes.

En troisième lieu, bâtir une mondialisation qui soit fondée sur l'opportunité économique et la justice sociale. Cela signifie que les règles du jeu doivent être les mêmes pour tous, pour les agriculteurs écrasés par la concurrence des pays riches qui accordent à leur agriculture des subventions d'un montant de 1 milliard de dollars des E.U. par jour, pour les entreprises qui doivent toutes librement accéder aux marchés et s'affronter dans l'égalité. Cela implique également que certains pays ne doivent plus ployer indéfiniment sous le fardeau de la dette, que les engagements pris en matière d'aide au développement soient respectés, et que les travailleurs licenciés dans le cadre des systèmes mondiaux de production soient traités avec équité. Sans justice ni opportunité, il n'y a pas de paix.

En quatrième lieu, établir une bonne gouvernance à tous les niveaux. De nombreux pays progressent dans cette voie. Il ne peut, cependant, y avoir de bonne gouvernance nationale sans bonne gouvernance mondiale. Mais qu'en est-il de cette gouvernance lorsque plusieurs organisations internationales prodiguent au même pays des conseils ponctuels, fragmentaires et parfois contradictoires ou que chacune lui impose des conditions différentes? Vous pouvez, en en faisant une vraie demande politique, amener les organisations internationales à coopérer, dans le cadre de leurs mandats respectifs, en vue de promouvoir une croissance mondiale de qualité, favoriser la création d'emplois et créer un environnement propice aux investissements et à l'esprit d'entreprise.

En cinquième lieu, cibler les jeunes. Comme le Secrétaire général l'a déclaré le mois dernier: "l'emploi des jeunes est une étape évidente dans l'action que nous menons pour le développement et la sécurité... Rien de véritablement significatif n'aura été accompli pour mettre en oeuvre la Déclaration du Millénaire si l'on ne parvient pas à donner aux jeunes, les ressources, l'estime de soi et la dignité que seul un travail décent peut leur prodiguer." Il nous est possible – et même il nous incombe – de donner toutes ses chances et toutes les raisons d'espérer à la génération du Millénaire – à tous ces jeunes qui seront bientôt appelés à diriger le monde. Sachez que si nous parvenions seulement à diviser par deux le taux de chômage des jeunes, c'est 2,2 milliards de dollars que nous pourrions offrir à l'économie mondiale.

Voici donc cinq pistes concrètes permettant de mener à bien le programme qu'il est impératif de mettre en oeuvre pour la dignité et la sécurité de chacun. Tout cela est possible. La manière d'y parvenir n'a rien de mystérieux. Mais nous tardons à proposer et mettre en oeuvre les solutions que les gens attendent. Dans chacun des domaines évoqués, vous avez un rôle essentiel à jouer, un rôle qui aura une influence déterminante sur le cours des événements."

La collaboration entre le BIT et l'UIP et les parlements nationaux peut devenir une pierre angulaire de cette initiative. L'appui de votre organisation à l'objectif de travail décent mis en avant par le BIT pour "offrir aux hommes et aux femmes des possibilités d'obtenir un travail productif, dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine", aidera les peuples du monde à se protéger contre les effets négatifs de la mondialisation, et leur permettra de bénéficier davantage de ses effets positifs.