NATIONS UNIES **E**

Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.5/1997/3
23 janvier 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL
Trente-cinquième session
25 février-6 mars 1997
Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire*

SUIVI DU SOMMET MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Thème prioritaire : emploi productif et modes de subsistance durables

Rapport du Secrétaire général

1. Par sa résolution 1996/7, le Conseil économique et social a approuvé l'ordre du jour et le programme de travail pluriannuel de la Commission du développement social, notamment le thème prioritaire de la 35e session de la Commission intitulé : "Emploi productif et modes de subsistance durables". Dans le cadre de ce thème, la Commission examinera les questions particulières suivantes : a) donner à l'emploi la place centrale dans l'élaboration des politiques, notamment en élargissant la conception du travail et de l'emploi; b) faciliter l'accès aux ressources productives et aux infrastructures; et c) améliorer la qualité du travail et de l'emploi. Afin d'en faciliter les travaux, le Secrétaire général transmettra à la Commission un rapport établi par le Bureau international du Travail avec la collaboration du système des Nations Unies.

2. Les questions retenues doivent être considérées dans un contexte social, économique et politique plus large. Les conséquences des taux élevés de chômage sont bien connus : la pauvreté, sujet de préoccupation à l'échelle planétaire que le Sommet mondial pour le développement social[1] a contribué à mettre en évidence, est souvent liée au taux élevé de chômage et de sous-emploi. Lorsque le chômage est élevé et chronique, il se traduit par un manque à gagner au niveau de la production et peut créer un sentiment de frustration et une perte de confiance chez les individus et les familles qui, à leur tour, peuvent conduire à la déchéance personnelle et à la fracture sociale. À cet égard, l'Engagement 3 de la Déclaration de Copenhague, par lequel les États Membres se déclarent résolus à "favoriser la réalisation de l'objectif du plein emploi en en faisant une priorité de base de leurs politiques économiques et sociales et à

* E/CN.5/1997/1.

97-02040 (F) 130297 140297 200297

/...

donner à tous, hommes et femmes, la possibilité de s'assurer des moyens de subsistance sûrs et durables grâce à un emploi librement choisi et à un travail productif"[2], revêt une importance particulière.

3. L'attention de la Commission est appelée sur les thèmes interdépendants ci-après :

a) Le plein emploi est au coeur des buts et objectifs du système des Nations Unies : dans son Article 55, la Charte des Nations Unies, fait explicitement référence à la nécessité de favoriser, entre autres, "le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social"; les signataires de la Déclaration de Philadelphie de 1944 se sont engagés à poursuivre l'objectif du plein emploi; les statuts du Fonds monétaire international font référence, entre autres objectifs, au maintien de niveaux élevés d'emploi. Il reste toutefois que dans les 20 dernières années, l'objectif du plein emploi n'a guère retenu l'attention. Il s'agit à présent pour les gouvernements de définir la manière de respecter l'engagement pris à Copenhague de placer de nouveau le plein emploi au centre des politiques économiques et sociales. À cet égard, la Commission peut servir de cadre pour l'échange d'expérience des gouvernements et du secteur privé dans ce domaine. La réalisation du plein emploi suppose également l'identification des obstacles qui empêchent les autorités d'accorder un rang de priorité plus élevé à cet objectif.

b) De manière générale, les décideurs reconnaissent que pour augmenter les possibilités d'emploi, il faut développer l'épargne et l'investissement, et partant, la croissance économique dans le monde entier. En effet, il existe un lien étroit entre l'emploi et la croissance économique. Or, de nombreux pays ont accordé la priorité à la maîtrise de l'inflation, des dépenses publiques et des déficits budgétaires. Le rythme croissant de la mondialisation et de la libéralisation ont fait de la compétitivité et de la réduction des coûts des priorités. La libéralisation financière et l'intégration mondiale rapide des marchés financiers ont incité les décideurs à être de plus en plus prudents. Les milieux financiers sont particulièrement sensibles au risque d'inflation même si cette dernière semble avoir été maîtrisée. Seuls quelques pays ont pu assurer une forte croissance économique et créer des emplois en instaurant un équilibre judicieux entre les mesures de libéralisation et le contrôle de l'État et en renforçant l'épargne et l'investissement dans les secteurs public et privé.

c) Le renforcement de la coopération internationale est indispensable si l'on veut favoriser le plein emploi au niveau mondial. Durant les dernières années, cette coopération était axée sur certains domaines comme l'ouverture des marchés, le financement des programmes d'ajustement structurel, le maintien de la discipline budgétaire et monétaire et la promotion de la viabilité de l'environnement. Il s'agit à présent de mettre l'accent sur le développement de l'épargne et de l'investissement pour accélérer la croissance et de canaliser une grande partie de ces ressources vers les parties du monde qui n'ont pas bénéficié d'une croissance économique soutenue. Cela étant, les pays doivent adopter les mesures qui s'imposent pour améliorer leur équilibre macro-économique, renforcer l'efficacité de leur secteur public et créer un climat favorable à la dynamisation du secteur privé.

4. Le débat de haut niveau de la session de fond de 1997 du Conseil économique et social sera consacré au thème suivant : "Promotion d'un environnement favorable au développement - courants financiers, y compris flux de capitaux; investissement, commerce". Étant donné le thème choisi, la Commission souhaitera peut-être mettre en évidence, lors de ses travaux, les conséquences que les mesures visant à favoriser l'instauration d'un climat propice au développement auront du point de vue social et au niveau de l'emploi.

Annexe

RAPPORT ÉTABLI PAR L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL SUR L'EMPLOI PRODUCTIF ET LES MOYENS DE SUBSISTANCE DURABLES

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes	Page
I.	INTRODUCTION	1 - 5	5
II.	CADRE GÉNÉRAL DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	6 - 19	6
III.	PAYS EN DÉVELOPPEMENT	20 - 37	12
	A. Tendances et problèmes généraux en matière d'emploi	20 - 22	12
	B. Politique générale pour stimuler la croissance et la création d'emplois	23 - 26	16
	C. Politiques orientées vers le secteur non structuré	27 - 29	18
	D. Politiques en faveur de l'emploi rural	30 - 35	19
	E. Réglementation du marché de l'emploi	36 - 37	22
IV.	PAYS EN TRANSITION	38 - 48	23
	A. Tendances et problèmes	38 - 39	23
	B. Mesures permettant de lutter contre le chômage	40 - 48	26
V.	PAYS INDUSTRIALISÉS	49 - 52	29

I. INTRODUCTION

1. Au cours des six dernières années, l'Organisation des Nations Unies a tenu huit conférences mondiales (Sommet mondial pour les enfants, Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Conférence internationale sur la population et le développement, Sommet mondial pour le développement social, quatrième Conférence mondiale sur les femmes et Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II). Le système des Nations Unies a entrepris d'assurer un suivi coordonné de ces conférences mondiales en renforçant la collaboration entre les différents organismes dans le cadre de leurs programmes respectifs afin d'aider les pays à atteindre les objectifs fixés par ces conférences et à éliminer la pauvreté. Le présent document qui concerne plus particulièrement le suivi de l'Engagement 3 de la Déclaration de Copenhague, adoptée lors du Sommet mondial pour le développement social, qui a trait au plein emploi, est à replacer dans le cadre plus large du suivi de toutes ces conférences mondiales.

2. Le programme d'action comporte une longue liste de mesures que les gouvernements et la société civile doivent prendre pour contribuer à développer l'emploi productif et à réduire le chômage. Ces mesures s'inscrivent dans le cadre des cinq principaux domaines d'action ci-après :

a) Donner à l'emploi la place centrale dans l'élaboration des politiques;

b) Adopter des politiques en matière d'éducation, de formation et d'emploi;

c) Améliorer la qualité du travail et de l'emploi et protéger et promouvoir le respect des droits fondamentaux des travailleurs;

d) Améliorer les possibilités d'emploi des groupes ayant des besoins particuliers;

e) Élargir la conception et la compréhension du travail et de l'emploi.

3. Depuis la tenue du Sommet, un certain nombre d'activités visant à mettre en oeuvre les éléments du Programme d'action relatifs à l'emploi et aux moyens de subsistance durables ont été entreprises, notamment par l'Équipe spéciale interorganisations sur l'emploi et les moyens de subsistance durables du Comité administratif de coordination (CAC), qui a été mis en place en octobre 1995 pour définir un cadre de travail commun afin de coordonner au niveau national les activités menées dans ce domaine par différents organismes. À cet effet, l'Équipe spéciale a entrepris de procéder à un examen des politiques en matière d'emploi portant sur un échantillon de six pays représentatifs de l'éventail des conditions économiques, des situations géographiques et des niveaux de développement afin de définir le cadre et les modalités de l'action interorganisations au niveau national. Ces examens qui sont en voie d'achèvement donneront lieu à un rapport de synthèse qui sera présenté au CAC à sa session d'avril 1997.

4. La quatre-vingt-troisième session de la Conférence internationale du Travail, tenue en juin 1996 sous le thème "Politiques de l'emploi dans une économie mondialisée" a été un autre fait marquant. Les conclusions adoptées par la Conférence sont le résultat d'un consensus entre les représentants des gouvernements, des travailleurs et des organisations patronales de différents pays du monde représentatifs de tous les niveaux de développement. Dans ces conclusions, les participants ont pleinement souscrit à l'objectif du plein emploi et du travail productif et librement choisi et ont mis au point un cadre d'action à cet effet qui prévoit l'instauration d'un climat mondial propice à la croissance de l'emploi, et l'adoption de politiques qui favorisent la flexibilité du marché du travail et l'utilisation rationnelle des ressources humaines tout en étant à la portée de tous les pays quel que soit leur niveau de développement, ainsi que des politiques conçues spécialement pour les pays en développement, les pays en transition et les pays industrialisés. Dans la mesure où les gouvernements et les partenaires sociaux des pays membres de l'OIT s'inspireront dorénavant de ce cadre pour formuler leurs politiques, on peut dire que les conclusions de la Conférence représentent une étape importante dans la mise en oeuvre du Plan d'action de Copenhague.

5. Compte tenu de ce qui précède, le présent document vise à renforcer le processus de suivi du problème de l'emploi et des moyens de subsistance durables en présentant à la Commission un examen actualisé d'une série de problèmes qui se posent aux gouvernements en matière d'emploi dans les pays en développement, les pays en transition et les pays industrialisés. Pour ce faire, il appellera l'attention de la Commission sur les conclusions des récentes études et des derniers débats sur cette question. Ce document aidera également la Commission à mettre au point un cadre de travail commun dans lequel pourront s'appliquer les recommandations de la Conférence et à établir un système cohérent qui permette d'indiquer clairement aux gouvernements et aux protagonistes internationaux dans quel sens orienter l'action. À cet égard, le document met l'accent sur les principaux problèmes en matière d'emploi en les plaçant dans le cadre global des politiques économiques, sociales et environnementales. Dans la mesure où cette démarche permettra de traduire dans les faits les innombrables mesures prévues par le Programme d'action en les inscrivant dans une série d'interventions stratégiques réalistes, elle contribuera à faciliter les activités de suivi en les rendant plus gérables et plus efficaces. Par ailleurs, le document contient des recommandations spécifiques relatives à certains domaines où il existe une large convergence de vues même si, comme on pourra le constater, des divergences persistent sur plusieurs autres questions importantes. Dans ce cas, les principales divergences sont présentées en lieu et place des recommandations.

II. CADRE GÉNÉRAL DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

6. Toutes les politiques économiques et sociales n'ont de sens qu'en fonction de leurs objectifs, lesquels doivent être définis avec autant de précision que possible. En ce qui concerne les politiques de l'emploi, l'objectif doit être le plein emploi. Partant de l'Engagement 3 de la Déclaration de Copenhague, il est réaffirmé au paragraphe 4 des "Conclusions concernant la poursuite du plein emploi dans une économie mondialisée : responsabilité des gouvernements, des employeurs et des syndicats" de la Conférence internationale du travail de 1996 que "la recherche d'un plein emploi productif et librement choisi grâce à une

croissance économique plus forte et durable devrait demeurer un des principaux objectifs des politiques économiques, sociales et de l'emploi dans la mesure où les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs s'adaptent à un marché mondial en rapide mutation. Des niveaux d'emplois élevés et productifs sont le meilleur moyen, grâce à l'expansion des entreprises, de lutter contre la pauvreté, d'assurer l'équité, de répondre à l'aspiration de chacun à participer à la vie économique et sociale et à préserver la cohésion de la société[2]." Au paragraphe 7 des Conclusions, il est également dit que "L'objectif du plein emploi vaut pour tous les pays bien qu'il faille parfois l'interpréter différemment pour les pays en développement. Étant donné que, dans beaucoup d'entre eux, seule une minorité de la population active occupe un emploi salarié dans le secteur moderne (le reste étant constitué de petits paysans, de travailleurs occasionnels ou contractuels ou de travailleurs indépendants occupés à des emplois peu productifs dans le secteur non structuré), les progrès réalisés sur la voie du plein emploi doivent être mesurés à l'aide d'un ensemble d'indicateurs. Au nombre de ces derniers figurent le taux de croissance de l'emploi dans le secteur moderne, l'évolution des revenus moyens réels et les taux de chômage et de sous-emploi visibles et invisibles, en milieu rural et dans le secteur non structuré[2]". D'après le même paragraphe, "le plein emploi est une notion autour de laquelle peuvent s'articuler des politiques qui permettent d'accroître à la fois le volume et la qualité de l'emploi et, partant, d'assurer l'équité de la croissance économique et de réduire la pauvreté[2]".

7. Cette interprétation de la notion de plein emploi dans les pays en développement réconcilie les préoccupations apparemment contradictoires relatives à "l'emploi" d'un côté et "aux modes de subsistance durables" de l'autre (illustrés par le titre du présent document et dans la Déclaration et le Programme d'action de Copenhague). Il n'y a en fait aucune opposition puisque, dans l'usage international et national, le terme "emploi" couvre non seulement un emploi rémunéré par un salaire régulier, mais également toutes les activités génératrices de revenus comme l'emploi indépendant, y compris en milieu rural et dans le secteur non structuré. Il couvre donc tout mode de subsistance bien que, comme on le verra plus loin, la notion de mode de subsistance durable a de plus larges incidences.

8. L'adoption de l'objectif de plein emploi par le Sommet social, ainsi que par la Conférence internationale du travail de 1996, est particulièrement réconfortante devant le septicisme croissant dans les milieux universitaires et politiques quant à la possibilité de réaliser cet objectif. Ce scepticisme repose sur plusieurs arguments : le chômage élevé représente un équilibre économique voulu qu'il est impossible de réduire sans provoquer une accélération de l'inflation; les modifications technologiques rapides qui permettent d'économiser la main-d'oeuvre ont provoqué une ère de "croissance sans emploi" et "la fin du travail"; et la hausse de la concurrence économique à l'aube de la mondialisation de l'économie a affaibli la capacité des gouvernements d'avoir une influence sur le niveau et la qualité de l'emploi. Toutefois, un rapport récent de l'OIT intitulé L'emploi dans le monde, 1996/97, faisant un examen critique des fondements empiriques de ces arguments, les a jugés insuffisants. Les auteurs du rapport ont conclu que moyennant une volonté politique suffisante et l'application prolongée d'un ensemble global de mesures, le plein emploi est toujours un objectif réalisable.

9. Parmi ces mesures, on trouve les éléments suivants communs à tous les pays, quel que soit leur niveau de développement :

a) Au niveau international, il sera important de progresser vers une économie mondiale plus ouverte et reposant sur des règles, caractérisée par une plus grande liberté des échanges commerciaux et des investissements étrangers directs, et par une augmentation des flux financiers. Cela constituera la base d'une affectation des ressources plus efficace dans l'économie mondiale, qui aboutira à une croissance supérieure dont tous les pays pourront tirer parti s'ils appliquent des politiques idoines;

b) Créer un environnement politique, économique et social stable qui est une condition nécessaire pour une croissance économique soutenue et la création d'emplois. Cela suppose un cadre macro-économique stable et "un cadre juridique et institutionnel qui garantisse les droits de l'homme, y compris la liberté d'association, le droit à la propriété et la force exécutoire des contrats[2]" (par. 9 des Conclusions);

c) Fournir un environnement politique qui accorde les mesures d'incitation appropriées pour la réalisation d'investissements productifs et de changements structurels et pour une compétitivité internationale accrue, tout en maintenant les niveaux et la qualité des actifs environnementaux, ce qui serait complété par une action publique visant à promouvoir l'amélioration de la qualité des infrastructures, le niveau de qualification de la main-d'oeuvre et des innovations en recherche-développement;

d) Exécuter des politiques du marché du travail qui facilitent l'ajustement des travailleurs et servent de filet de sécurité aux victimes des changements économiques; encouragent l'amélioration des compétences et davantage de possibilités de trouver un emploi; et favorisent un système de relations industrielles saines dans un esprit de coopération, visant à augmenter la productivité et à amener une croissance accrue non inflationniste;

e) Exécuter des politiques visant à protéger les travailleurs vulnérables, faciliter le retour au travail des chômeurs de longue durée et des travailleurs les moins qualifiés, éliminer la discrimination sur le lieu de travail et dans l'accès à l'emploi, et améliorer la qualité de l'emploi. À cet égard, il convient de citer la demande faite dans la Déclaration de Copenhague d'"assurer des emplois de qualité et de défendre les droits et intérêts élémentaires des travailleurs et, à cet effet, de librement promouvoir le respect des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du Travail, dont celles ayant trait à l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, la liberté d'association, au droit de s'organiser et au droit de négociation collective, et au principe de la non-discrimination"[3];

f) Mettre au point des formes de dialogue social tripartite entre les gouvernements, les syndicats et le patronat en vue de la création d'emplois qui doit être un thème prioritaire du programme d'action national et promouvoir la coopération de la gestion de la main-d'oeuvre, qui contribue à l'amélioration de la productivité et à la création d'emplois.

10. En cherchant à appliquer ces politiques, il importe de ne pas oublier les aspects de la croissance liés à la viabilité de l'environnement figurant dans Action 21[4] et rappelés dans la Déclaration et le Programme d'action de Copenhague. La croissance économique est importante pour la création d'emplois et la réduction de la pauvreté, mais elle ne doit pas se faire au prix d'une détérioration continue de l'environnement mondial. Il faut donc éviter des sources de croissance nuisibles à l'environnement et reposant sur des schémas de consommation et de production non viables. Il importe en même temps d'exploiter au maximum le potentiel de croissance et de création d'emplois, d'activités qui compensent ou limitent les dommages portés à l'environnement, comme les économies d'énergie, les formes durables de production d'énergie, l'amélioration des transports en commun, le recyclage et les mesures visant à préserver la biodiversité.

11. Les politiques et programmes visant à augmenter les possibilités d'emploi offertes aux pauvres des pays en développement devraient être également viables d'un point de vue écologique. Comme il est demandé dans Action 21, la notion de mode de subsistance durable sert de facteur d'intégration qui permet d'aborder simultanément les questions du développement, de la gestion durable des ressources et de l'élimination de la pauvreté. Les modes de subsistance durable ont également l'avantage de souligner la complexité des stratégies de survie des pauvres, d'insister sur le foyer en tant qu'unité économique, de mettre en évidence les liens complexes qui existent entre la pauvreté et la santé, l'éducation et la formation; et de mettre l'accent sur la participation de la société civile à l'élaboration de politiques en matière d'emploi et de modes de subsistance.

12. Outre les politiques fondamentales qui influencent la croissance de l'emploi en général, il est également nécessaire d'accorder une importance spéciale aux questions de parité. Depuis les années 80, les femmes constituent la majorité de la main-d'oeuvre arrivant sur le marché dans le monde entier, alors que les taux de participation des hommes ont chuté régulièrement. Mais dans de nombreux pays, cette expansion de l'emploi féminin s'est accompagnée d'une discrimination sexuelle continue dans le marché du travail et les femmes sont maintenant occupées à des travaux atypiques ou inhabituels. Bien que certaines femmes aient pu se faire une place dans des emplois autrefois dominés par les hommes et briser le "plafond de verre", la majorité continue à être désavantagée et à faire face à une grave discrimination sur le marché du travail. Les sources d'une telle discrimination sont nombreuses, mais elles viennent en gros de deux ensembles de facteurs. En premier lieu, la charge des responsabilités familiales, l'inégalité des possibilités de la mise en valeur des ressources humaines et un accès inégal aux ressources productives sont au désavantage des femmes dans la recherche d'emplois et de promotion. En deuxième lieu, les structures spéciales de l'économie et du marché du travail, notamment une ségrégation et une concentration constantes selon les emplois, la discrimination dans les salaires, la représentation limitée des femmes dans les structures de prise de décisions économiques et de négociations collectives, ainsi que d'autres politiques implicites ou explicites, tiennent les femmes à l'écart de certaines activités économiques et renforcent leur statut de subordination sur le marché du travail.

13. Devant la discrimination et les désavantages dont sont victimes les femmes, il est nécessaire d'appliquer des politiques générales d'équilibrage. Pour fournir aux femmes des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité, les politiques suivies doivent tenir compte des problèmes spécifiques des femmes et les structures législatives et réglementaires doivent garantir l'égalité des sexes. Par ailleurs, les structures institutionnelles et les mécanismes administratifs doivent être renforcés, et des aides sociales doivent être fournies, pour permettre aux femmes de concilier vie professionnelle et responsabilités familiales. Les femmes doivent participer à la prise de décisions et il convient de favoriser des attitudes socioculturelles positives à leur égard. Il s'agit plus particulièrement :

a) De fournir davantage d'emplois aux femmes; les possibilités d'emplois productifs et rémunérateurs doivent être également accessibles aux femmes et aux hommes et il convient de favoriser l'éducation et la formation des femmes et des jeunes filles, afin d'améliorer leurs possibilités de recrutement, et de carrière et la sécurité de l'emploi, et de développer l'esprit d'entreprise. L'accès aux ressources de production (notamment le crédit, la technologie et la commercialisation), doit être également amélioré, afin que les femmes puissent occuper des emplois indépendants viables ou créer des entreprises. Il convient également de s'employer à supprimer la ségrégation des emplois qui existe actuellement sur le marché du travail. De même, les efforts déployés pour atténuer la pauvreté doivent garantir aux femmes pauvres la possibilité de gagner leur vie et de subvenir aux besoins de leur famille;

b) D'aider à supprimer la discrimination sur le marché du travail et de promouvoir l'égalité des sexes dans l'accès à l'emploi; il convient donc d'adopter une politique d'égalité pour l'emploi. Il devrait également y avoir une législation garantissant une rémunération égale pour un travail de qualité égale. Ces politiques doivent être appuyées par l'application prudente de mesures positives pour combattre les effets des discriminations antérieures exercées à l'encontre des travailleuses. Le Programme d'action de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes appelle les gouvernements, les employeurs, les syndicats et les organisations féminines à "veiller à l'application des lois et des directives et encourager l'adoption spontanée de codes de conduite qui garantissent que les normes internationales de travail, telles que la Convention No 100 de l'Organisation internationale du Travail concernant l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, s'appliquent aussi bien aux travailleuses qu'aux travailleurs" [A/CONF.177/20, chap. I, résolution 1, annexe II, par. 178 a)].

c) Pour améliorer les conditions de travail des femmes, d'axer les mesures prises sur l'amélioration des mesures de sécurité et d'hygiène sur le lieu de travail, et la promotion de lieux de travail "favorables à la famille" qui permettent aux travailleurs de mieux concilier leur vie professionnelle et leurs responsabilités familiales. Il convient en particulier de mettre en oeuvre des mesures visant à lutter contre la discrimination à l'égard des femmes enceintes, les allocations de maternité insuffisantes et les préjugés à l'encontre des mères qui travaillent. Il convient également d'accorder une attention spéciale à la protection sociale des groupes vulnérables ou marginalisés de travailleuses, en particulier les travailleuses migrantes, les

femmes des pays en transition victimes des réformes économiques et les femmes âgées qui sont au chômage depuis longtemps;

d) D'améliorer la sécurité de l'emploi et les conditions de travail pour la proportion de plus en plus importante de travailleuses qui occupent des emplois à temps partiel, contractuels, saisonniers, temporaires, informels ou à domicile (recommandation particulièrement importante). Un nombre croissant de travailleuses occupant des emplois inhabituels, le problème qui se pose est de veiller à ce que ces formes de travail ne se situent pas en-dessous des normes du point de vue des conditions de travail et de la protection sociale.

14. Outre l'attention minutieuse accordée à l'emploi des femmes, la Déclaration et le Programme d'action de Copenhague ont mis en évidence les améliorations qu'il convient d'apporter à la conception des politiques et des programmes afin d'offrir de meilleures possibilités d'emploi aux groupes sociaux ayant des besoins particuliers. Partout les jeunes en âge de travailler continuent à souffrir du chômage ou n'ont que des possibilités limitées d'entreprendre des activités qui leur fournissent un mode de subsistance suffisant et leur permettent d'avancer vers un avenir productif et sûr. Dans le même temps, se pose le problème contraire de la prévalence du travail des enfants, souvent dans des conditions d'exploitation inhumaines, qui non seulement compromet l'avenir de ces enfants, mais représente en outre un sacrifice à courte vue de la société. Investir dans l'éducation de ces enfants s'avère très rentable car on formerait ainsi une main-d'oeuvre plus productive. Il existe ainsi de forts arguments moraux et économiques pour éliminer le travail des enfants. Mais comme il s'agirait de fermer une soupape de sécurité économique, aussi désespérée soit-elle, l'élimination du travail des enfants doit se faire dans le cadre d'un programme plus large par lequel la société offre d'autres modes d'assistance ou de possibilités économiques.

15. Dans cette optique, l'OIT a mis au point et exécute un programme de coopération technique novateur et global pour soutenir les efforts nationaux d'élimination du travail des enfants. Lancé grâce à une importante contribution financière du Gouvernement allemand, le Programme international de l'OIT pour l'élimination du travail des enfants bénéficie actuellement de l'appui d'une douzaine d'autres gouvernements donateurs et est mis en oeuvre dans 20 pays en développement. Les activités du Programme sont exécutées en coopération étroite avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), coopération qui a été récemment officialisée par la lettre d'intention qu'ont signée la Directrice générale de l'UNICEF et le Directeur général de l'OIT.

16. L'OIT poursuit parallèlement ses travaux normatifs sur le travail des enfants en encourageant la ratification et l'application de la Convention No 138, et en mettant au point des normes complémentaires axées plus spécialement sur les formes les plus intolérables du travail des enfants afin de les éliminer rapidement.

17. Dans de nombreux pays, les travailleurs âgés ont des difficultés à garder leur emploi alors même que l'amélioration de la sécurité sociale et du régime des pensions permettent à davantage de personnes de prendre plus tôt leur retraite. À l'avenir, les politiques devront se soucier davantage d'améliorer les choix personnels et la flexibilité : pour permettre aux travailleurs de

continuer à travailler lorsqu'ils le souhaitent ou qu'ils en ont besoin, tout en encourageant ceux qui peuvent prendre leur retraite plus tôt à se lancer dans des activités socialement productives, rémunérées ou non, à temps partiel ou par intermittence, selon le cas, et oeuvrer à faire mieux reconnaître ces formes d'emploi.

18. Il convient d'élargir les possibilités d'emploi des personnes handicapées. En veillant à ce que les réglementations et politiques publiques n'exercent pas de discrimination à l'égard des personnes handicapées et en éliminant les stéréotypes négatifs dont ils sont victimes, on fera déjà un grand pas en avant. Dans la mesure du possible, les handicapés devraient être encouragés et aidés pour obtenir un emploi dans le "marché ouvert", lorsque c'est chose impossible, il faut alors insister sur les aménagements à apporter au lieu de travail pour qu'il puisse accueillir des personnes handicapées et offrir d'autres possibilités d'emploi.

19. Il importe également de rappeler que le Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social a demandé que les populations autochtones puissent prendre pleinement pied sur le marché du travail, qu'on accroisse la coopération internationale et que les pays accordent une attention à la situation des travailleurs migrants et de leur famille.

III. PAYS EN DÉVELOPPEMENT

A. Tendances et problèmes généraux en matière d'emploi

20. Le sous-emploi et le chômage restent particulièrement préoccupants dans de nombreux pays en développement. La main-d'oeuvre augmente en moyenne de 2 % par an dans ces pays; créer des emplois pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail pose donc de sérieux problèmes (tableau 1). En outre, il est nécessaire de créer des emplois à plus forte productivité pour tous ceux qui occupent, dans les secteurs rural et urbain non structurés, des emplois de faible productivité qui ne leur permettent pas d'échapper à la misère. Dans le secteur urbain industriel, la migration incessante des campagnes vers les villes crée des pressions supplémentaires en matière de création d'emplois. Ainsi, dans de nombreux pays en développement, il existe une énorme demande non satisfaite d'emplois plus productifs et mieux rémunérés. Il est clair que des politiques démographiques efficaces qui permettent de maîtriser l'accroissement démographique et d'augmenter la main-d'oeuvre présentent des avantages incontestables.

Tableau 1

Main-d'oeuvre, croissance de l'emploi et taux de chômage

	Croissance de la main-d'oeuvre (pourcentage, moyenne annuelle)			Croissance totale de l'emploi (pourcentage, moyenne annuelle)			Taux de chômage total (pourcentage, moyenne annuelle)		
	1975-1980	1981-1985	1986-1993	1975-1980	1981-1985	1986-1993	1975-1980	1981-1985	1986-1993
Amérique latine									
Bolivie	2,13	2,70	2,71	2,68	-0,38	1,97	5,48	13,50	19,50
Chili	2,54	2,58	1,98	3,74	0,95	3,33	12,92	14,30	6,01
Costa Rica	4,03	3,07	2,47	4,01	2,74	3,62	5,22	7,78	4,93
Jamaïque	3,32	2,96	2,50	0,92	2,30	2,16	24,30	26,10	18,23
Panama	2,53	2,96	2,74	3,42	3,79	2,35	7,74	10,13	14,10
Nicaragua	2,70	3,78	3,94					3,20	8,33
Trinité-et-Tobago	1,75	2,57	2,09	1,56	0,25	0,44	12,28	12,04	20,18
Venezuela	4,83	3,48	3,09	3,91	1,81	4,10	5,53	9,92	8,81
Barbade	1,92	1,46	1,48	0,34	-2,08	0,52	13,54	15,06	18,29
Porto Rico	1,71	1,73	2,26	2,45	0,48	3,30	18,28	21,74	16,13
Suriname	1,55	2,35	2,82			-1,24			16,43
Asie									
Pakistan	2,97	3,24	2,66	3,32	2,07	1,93	3,60	3,74	4,09
Thaïlande	2,85	2,48	1,93	4,28	2,95	3,17	0,78	2,72	3,13
République de Corée	2,44	2,65	2,07	3,68	1,83	3,41	4,00	4,16	2,74
Hong-kong	4,50	2,05	1,91	5,72	2,63	1,30	4,65	3,76	1,76
Singapour	4,19	1,88	0,98	4,95	2,99	3,28	3,82	3,10	3,21
Fidji	2,69	2,26	1,95					7,40	7,06
Philippines	2,09	2,54	2,50	1,11	3,47	2,34	4,40	5,78	8,35
Afrique subsaharienne									
Côte d'Ivoire	2,38	2,70	2,54	6,68	-2,89	-1,04			3,0
Ghana	2,69	2,66	2,85	1,48	11,04	-13,29			0,7
Sénégal	3,30	1,87	2,00						0,4
Bénin	2,21	2,04	2,35						0,4
Burkina Faso	1,91	1,94	2,09						0,5
Burundi	1,31	2,02	2,34	6,58	1,35	0,26			0,3
République centrafricaine	1,33	1,34	1,64	-3,36		-4,69			0,5
Niger	2,04	2,25	2,52						0,6
Soudan	2,70	2,81	3,00						0,1
Éthiopie	2,03	1,74	2,10						1,6
Afrique du Nord et Moyen-Orient									
Maroc	4,09	3,25	3,17						15,55
Turquie	1,59	2,30	2,05			8,03		11,53	

Sources : Annuaire des statistiques du travail de l'OIT (plusieurs numéros) et Banque mondiale, Statistiques mondiales, 1995.

21. La tendance générale en matière d'emploi varie considérablement d'une région à l'autre. À quelques exceptions près, les économies très dynamiques des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est ont enregistré une forte augmentation de l'emploi qui s'est soutenue au cours des 20 dernières années. Le taux de création d'emplois a dans l'ensemble dépassé le taux de croissance de la main-d'oeuvre. En outre, le taux de croissance du marché de l'emploi manufacturier et celui des salaires réels ont connu une forte hausse dans ce secteur, dénotant un transfert rapide de la main-d'oeuvre vers le secteur moderne de l'emploi. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la croissance de l'emploi a accusé une chute brutale pendant les années de la crise de la dette (1981-1985), avant de se redresser par la suite. Mais dans l'ensemble, le taux de croissance actuel de l'emploi n'a pas retrouvé le niveau de la période précédant la crise. Les renseignements disponibles sont particulièrement limités en ce qui concerne l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient ainsi que l'Afrique subsaharienne. Des données fragmentaires montrent que la situation de l'emploi s'est détériorée dans toute la région depuis la fin du boom pétrolier ou en raison d'une période prolongée de croissance médiocre. Dans certains pays, on a constaté une nette tendance à une augmentation du chômage déclaré alors que dans d'autres, ce sont les emplois à faible productivité du secteur non structuré qui ont augmenté. L'emploi dans le secteur agricole continue de se dégrader alors que les activités manufacturières et autres du secteur secondaire enregistrent une augmentation presque générale (tableau 2.A). Toutefois, les gains réels et la productivité dans le secteur industriel ont stagné, voire diminué, dans la plupart des pays en développement, à l'exception de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. Cependant, l'élément le plus frappant de l'évolution récente de la structure de l'emploi est l'accroissement généralisé et important (de 2 à 15 points de pourcentage), de l'emploi dans le secteur des services. Alors que l'emploi dans le secteur manufacturier et le restant du secteur moderne augmente moins vite que la main-d'oeuvre urbaine, l'essentiel de la croissance de l'emploi dans le secteur des services s'est concentré dans le secteur urbain non structuré, caractérisé par une faible productivité et un taux élevé de sous-emploi. Néanmoins, il importe de souligner que le secteur des services est une source non négligeable de croissance future de l'emploi car il s'agit d'un secteur à forte intensité de main-d'oeuvre comprenant des activités à productivité élevée qui favorisent l'expansion du secteur moderne.

Tableau 2

Caractéristiques de l'emploi dans les pays en développement

A. Structure sectorielle de l'emploi (pourcentage du total)

	1971			1980			1990		
	A	M	S	A	M	S	A	M	S
République de Corée	48	13	37	34	22	43	17	27	56
Malaisie	52	9	36	37	15	46	27	20	53
Thaïlande	72	8	19	71	8	21	60	11	28
Indonésie				56	9	34	53	11	35
Philippines	51	12	36	51	11	37	45	10	44
Chine				69	16	15	60	17	23
Bangladesh	74	7	19	69	8	23	65	14	21
Inde				71	13	16	65	15	21
Pakistan	58			53	15	33	47	17	36
Sri Lanka	50			45	12	44	48	16	37
Mexique				26	14	60	22	20	58
Brésil				30	17	53	23	15	62
Pérou				40	16	44	34	13	53

Note : A = agriculture; M = industries manufacturières, exploitations minières et services publics; S = services.

Source : Khan (1994).

B. Part de la main-d'oeuvre rurale occupée à des activités rurales non agricoles (pourcentage)

Régions	1960	1970	1975	1980
Amérique latine continentale	5,9	10,3	12,8	15,0
Amérique centrale et Caraïbes	14,6	19,3	22,0	24,3
Moyen-Orient et Afrique du Nord	14,4	13,4	13,1	14,1
Afrique de l'Ouest	15,4	20,7	23,4	26,3
Afrique de l'Est	6,6	6,2	9,3	10,8
Asie du Sud	10,9	13,8	15,5	17,5
Asie du Sud-Est	11,2	17,5	19,7	22,0
Chine	8,0	13,5	16,5	19,7

Source : Saith (1992).

C. Part de la main-d'oeuvre non agricole travaillant dans le secteur non structuré (Amérique latine)

	1990	1994
Amérique latine	52,1	55,7
Argentine	47,5	52,5
Bolivie	56,9	61,3
Brésil	52,0	56,4
Colombie	59,1	61,6
Costa Rica	42,3	46,2
Chili	49,9	51,0
Équateur	51,6	54,2
Honduras	54,2	51,9
Mexique	55,5	57,0
Panama	40,4	40,2
Paraguay	61,4	68,9
Pérou (1)	51,8	56,0
Venezuela	38,8	44,8

Source : OIT, sur la base d'enquêtes sur les ménages et autres sources officielles.

(1) : correspond à la conurbation de Lima.

22. Ces résultats généralement médiocres en ce qui concerne l'emploi s'inscrivent dans le contexte d'un ralentissement continu de la croissance économique depuis 1980. Pour l'ensemble des pays en développement, la croissance moyenne du PIB est passée de 5,2 % dans les années 70 à 2,9 % dans les années 80 et le début des années 90. Outre les économies dynamiques des pays d'Asie qui bénéficient d'une croissance forte et soutenue depuis 20 ans, la baisse de la croissance dans les autres pays en développement ne cesse de s'aggraver. Dans de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne, la croissance a subi le contrecoup de l'endettement extérieur pendant toute cette période. Depuis, on a observé une certaine relance, mais les taux de croissance ne sont toujours pas revenus aux niveaux précédents. Pour les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, la fin du boom pétrolier a été à l'origine de l'effondrement de la stratégie autocentrée de la politique d'industrialisation, largement financée par les revenus pétroliers.

B. Politique générale pour stimuler la croissance et la création d'emplois

23. Le retour à une croissance plus forte est donc nécessaire. La croissance économique rapide des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est s'explique en partie par des niveaux élevés d'investissement et une exploitation rationnelle du capital disponible. Pour accélérer leur taux de croissance, les gouvernements des pays en développement doivent s'efforcer de garantir un certain niveau de stabilité politique et sociale, de mettre en oeuvre des politiques d'incitation à l'épargne et de fournir des mesures d'encouragement suffisamment attractives et stables pour les investisseurs étrangers aussi bien que locaux. La mondialisation croissante de l'économie offre de nombreuses possibilités aux pays en développement qui, s'ils veulent les saisir, doivent adopter des

stratégies d'ouverture vers l'extérieur et renforcer leur compétitivité internationale. Toutefois, ils devraient éviter d'adopter des politiques centrées uniquement sur la baisse des coûts salariaux, ce qui limiterait la motivation et réduirait la productivité, entravant ainsi toute baisse des coûts unitaires réels de la main-d'oeuvre ou amélioration de la compétitivité internationale.

24. La stabilité macro-économique qui est l'une des conditions de la croissance économique, doit précéder la mise en oeuvre de toute politique de réforme. À cet effet, il est nécessaire de réduire les déficits fiscaux et de la balance des paiements non viables. Cependant, ce processus doit être soigneusement géré. Par exemple, les enseignements tirés de l'exécution de certains des tous premiers programmes d'ajustement structurel ont montré qu'en limitant tous les investissements publics existants, les politiques de stabilisation pouvaient entraîner une contraction excessive de la production et des pertes d'emploi. Il est impératif non seulement de trouver le bon dosage, mais aussi d'éviter des politiques incohérentes. Par exemple, une politique anti-inflationniste stricte fondée sur l'utilisation prolongée de taux de change fixes comme point d'ancrage comporte le risque d'un retour à la surévaluation des devises et la crise monétaire qui s'ensuivrait ralentirait considérablement le processus de réforme. La surévaluation constante du taux de change entrave à son tour la croissance des exportations et les taux d'intérêt élevés nécessaires pour soutenir le taux de change compriment inutilement la demande nationale. En outre, une telle politique attire des flux importants de capitaux à court terme et accroît les risques de fuites soudaines de capitaux. En outre, au lieu d'attacher une importance excessive à la réduction des déficits courants, les gouvernements des pays en développement devraient chercher à stimuler l'épargne et les investissements nationaux et tenter d'élaborer un mécanisme fiscal plus solide pour amortir les chocs macro-économiques. Cela contribuerait à renforcer la confiance des investisseurs et à ouvrir la voie vers une croissance stable. De nombreux pays en développement n'ont pas la capacité d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes pour compenser les effets négatifs des réformes économiques, ce qui complique le problème. Le dépassement des objectifs de ces politiques et l'absence de mesures compensatoires se traduisent par un coût social important, et notamment des niveaux élevés de chômage dans de nombreux pays aux prises avec un processus d'ajustement.

25. Une politique tournée vers l'extérieur est essentielle dans les pays qui commencent à s'industrialiser et qui bénéficient de larges excédents de main-d'oeuvre à bas prix. La meilleure façon de garantir une telle politique est de suivre une stratégie se rapprochant du libre échange. Toutefois, une libéralisation radicale et générale du commerce se traduirait probablement par des coûts sociaux élevés si les contraintes liées à la production telles que des infrastructures inadaptées ou inexistantes et un accès insuffisant au crédit, entravent la croissance des exportations. Ce problème serait encore aggravé lorsqu'il n'y a pas de dévaluation véritable des taux de change. Dans ce cas, les importations augmenteraient plus rapidement que les exportations, les pertes d'emplois excéderaient largement la création d'emplois et la balance des paiements serait soumise à de fortes pressions. Dans ces conditions, une approche plus progressive et sélective de la libéralisation du commerce est peut-être justifiée.

26. En outre, l'expérience acquise récemment montre que lorsqu'on arrive à attirer des investissements étrangers directs, ceux-ci constituent un puissant catalyseur d'industrialisation rapide et de création d'emplois. L'adoption de politiques efficaces à cet effet est certes un bon moyen d'accéder aux avantages de la mondialisation. Afin d'en maximiser l'incidence sur la création d'emplois, il faudrait mettre en oeuvre des mesures d'encouragement orientant les investissements étrangers vers les activités créatrices d'emplois, les secteurs où le taux de chômage est élevé et le développement de technologies compatibles avec les niveaux de qualification du pays d'accueil. Toutefois, ces mesures d'incitation ne devraient pas entraîner une distorsion des forces économiques à long terme et elles devraient avoir pour objectif de pallier les défaillances du marché.

C. Politiques orientées vers le secteur non structuré

27. Bien que la solution à long terme au problème du chômage réside essentiellement dans l'augmentation du taux de croissance de l'emploi dans le secteur moderne, le renforcement du secteur non structuré présente des avantages incontestables (tableau 2.B). En premier lieu, la plupart de ses activités exigent une forte intensité de main-d'oeuvre. Il est donc relativement aisé d'y créer des emplois et il constitue une source de revenus de subsistance ou "filet de sécurité" pour les ménages pauvres. En outre, l'expérience positive de petites entreprises en Asie de l'Est et du secteur urbain non structuré, en Amérique latine ont montré qu'en concurrençant le secteur structuré ces activités modestes ne se contentent pas d'absorber l'excédent de main-d'oeuvre mais contribuent aussi à l'accélération de la croissance. Il est donc important que les décideurs des pays en développement soutiennent activement l'essor de ces activités.

28. Pour ce faire, il est indispensable de prendre des mesures afin d'éliminer les dispositions réglementaires inutiles qui entravent la constitution et l'expansion des entreprises et faciliter l'accès au crédit. Dans de nombreux pays en développement, les réglementations officielles constituent un lourd handicap pour ce secteur car elles imposent des procédures administratives complexes et des normes trop élevées en matière de produits et de processus et des restrictions en ce qui concerne l'implantation des entreprises. Ces réglementations favorisent le développement d'un secteur illicite qui nuit au fonctionnement du secteur non structuré. La solution consisterait à octroyer des titres de propriétés inviolables pour les terres, les logements et moyens de production occupés, utilisés et détenus par les pauvres et de supprimer les obstacles et contrôles administratifs qui freinent le développement des micro-entreprises et petits commerces. Toutefois, l'élimination de ces obstacles ne peut "être dissociée de la protection des droits fondamentaux, de la santé et de la sécurité des travailleurs, de l'amélioration progressive des conditions générales de travail, ainsi que du renforcement de l'effort d'intégration de certaines de ces entreprises dans le secteur structuré"[5].

29. Le secteur structuré est généralement composé d'activités de survie sans avenir et de petites activités dotées d'un potentiel de prolifération et de perfectionnement des techniques. Les politiques devraient donc s'attacher à renforcer le facteur de modernisation de ce secteur. Pour cela, il faut à la fois améliorer les conditions de l'offre du point de vue du capital, de la

technologie, des qualifications, de l'infrastructure, etc., et celles de la demande qui dépend de l'évolution du reste de l'économie. Grâce à un soutien adapté, les petites entreprises pourraient conquérir une petite part des marchés de produits nouveaux et auparavant considérés comme peu importants, et même des marchés d'exportation où la concurrence est féroce. Cela ne saurait être possible sans la création de coopératives d'entreprises, de fournisseurs, de fabricants de produits finis, de collectivités locales ou organismes nationaux et d'associations d'industriels. En outre, les décideurs des pays en développement peuvent stimuler l'investissement en facilitant l'accès des petites entreprises au crédit du secteur structuré. Il est généralement admis que c'est l'accès au crédit et non son coût qui entrave l'expansion des petites entreprises. Les plus petites se heurtent à des problèmes spécifiques parce qu'elles n'offrent pas de garanties suffisantes. Il faut donc qu'elles puissent bénéficier de plans de crédit dans lesquels les garanties habituellement exigées sont, par exemple, remplacées par des garanties de groupe. Les gouvernements des pays en développement ne doivent pas oublier que pour accroître la rentabilité des investissements dans leurs pays, il est indispensable d'améliorer le fonctionnement du marché des capitaux en innovant sur le plan institutionnel, en réglementant le secteur bancaire, en soutenant les programmes de crédit axés sur des groupes spécifiques et en augmentant l'offre des capitaux à risque.

D. Politiques en faveur de l'emploi rural

30. Compte tenu de la forte proportion de main-d'oeuvre qui continue d'être employée dans le secteur rural de nombreux pays en développement, il faut accorder la priorité aux efforts de renforcement de l'emploi productif dans ce secteur. Le processus d'ajustement à l'économie mondiale peut avantager le secteur agricole. Par exemple, l'application des accords issus du cycle d'Uruguay offre de nouveaux débouchés aux exportations agricoles des pays en développement. Les réformes économiques entraînent souvent une réorientation des termes de l'échange en faveur des producteurs agricoles. Ces modifications ont permis d'améliorer la situation de nombreux agriculteurs dans ces pays, mais beaucoup de petits producteurs agricoles et de producteurs marginaux, notamment ceux qui se trouvent dans des régions écologiquement fragiles et éloignées, sont défavorisés en ce qui concerne l'accès aux ressources productives et ne peuvent bénéficier pleinement de l'amélioration du contexte général et des mesures d'incitation monétaire.

31. C'est pourquoi l'argument en faveur d'un soutien continu de l'État aux petites exploitations agricoles reste justifié. Ce soutien est d'ailleurs désirable pour des raisons d'équité aussi bien que d'efficacité. Dans nombre de pays en développement, notamment en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et en Asie du Sud, le rendement agricole a subi les conséquences des compressions de crédits et des réductions de l'investissement public dans les services liés à l'infrastructure et à la vulgarisation agricole. Tous ces facteurs contribuent non seulement à affaiblir la capacité de production des petits agriculteurs mais favorisent également des changements qui accroissent les inégalités telles que le renforcement de la situation des plus gros exploitants et l'augmentation du commerce agricole à forte intensité de capital. Ces tendances doivent s'inverser. Négliger le petit secteur agricole ne ferait qu'accroître les handicaps des pauvres, lesquels sont concentrés dans ce secteur et ont le moins

de chances de pouvoir se recycler dans un secteur agricole mécanisé à forte intensité de capital. En outre, les petites exploitations sont généralement plus facilement adaptables que les grandes. S'il est soutenu comme il convient, le petit secteur agricole peut s'adapter rapidement aux nouvelles mesures d'incitation et devenir compétitif. C'est pourquoi l'objectif premier des politiques rurales dans ce secteur devrait être d'augmenter la production et de faciliter son intégration dans le flux économique dominant.

32. Lorsque les inégalités sont très marquées dans le domaine de la propriété foncière, il faudrait envisager des réformes des régimes fonciers et des baux agricoles. La redistribution des terres au profit des défavorisés pourrait accroître considérablement leurs chances d'accéder à des emplois de bonne qualité. On a constaté l'existence d'un rapport inverse entre la taille de l'exploitation et les terres agricoles ainsi que la productivité de la main-d'oeuvre et entre le niveau d'inégalité dans la distribution des ressources et le taux de croissance économique[6]. En conséquence, les avantages d'une telle réforme agraire ne reposent pas uniquement sur l'atténuation de la pauvreté mais également sur une croissance accrue de la production. Toutefois, il faut se rendre à l'évidence que les stratégies de redistribution utilisées par le passé étaient souvent mal conçues et appliquées. On n'insistait pas assez sur l'environnement macro-économique favorable ni sur la minimisation des distorsions micro-économiques ou des détournements en faveur des nantis. Très souvent, les programmes de création d'emplois étaient réduits à néant par des politiques macro-économiques qui préconisaient les suppressions d'emplois et les plans de crédit et qui étaient incapables de garantir une discipline financière et des mesures adaptées de remboursement des prêts. C'est pourquoi, encore que les arguments en faveur des réformes agraires restent valables, il importe d'éviter les erreurs commises par le passé et de faire porter l'accent sur des mesures d'encouragement allant dans le sens de l'atténuation de la pauvreté. Par exemple, au lieu de s'appuyer uniquement sur une redistribution obligatoire des terres, on pourrait en obtenir une répartition plus égalitaire par des droits de successions modérés, un régime progressif d'impôt sur le revenu des professions agricoles et des mesures en harmonie avec le marché afin de faciliter l'accès des pauvres à la terre.

33. Ces dernières années, la promotion des activités rurales non agricoles, notamment des industries rurales, a plus particulièrement retenu l'attention, parce qu'il est devenu évident qu'étant donné la forte augmentation de la main-d'oeuvre et la modernisation des moyens de production, le secteur agricole ne pouvait à lui seul absorber entièrement la main-d'oeuvre rurale. Compte tenu du caractère saisonnier de la plupart de ces activités, il y a toujours eu dans le secteur rural une demande de main-d'oeuvre pour des emplois non liés à la production agricole. Outre qu'il fournit des emplois aux travailleurs agricoles pendant la basse saison, le secteur rural non agricole produit traditionnellement du matériel agricole peu sophistiqué ainsi que des biens de consommation. Tous les indicateurs montrent une croissance régulière de ce secteur depuis les années 60 dans la plupart des pays en développement (tableau 2.C), secteur qui représente maintenant jusqu'à un quart de l'ensemble des emplois ruraux. Alors que, dans certains cas, ces activités ne font qu'absorber l'excédent de main-d'oeuvre sans qu'il soit véritablement possible d'espérer en tirer des revenus suffisants pour garantir un niveau de vie minimum, dans d'autres, elles se caractérisent par une productivité élevée de la

main-d'oeuvre et un fort potentiel de croissance. Le développement rapide des entreprises dans les petites villes et les villages de Chine a eu une incidence évidente tant sur la croissance du secteur rural lui-même que sur la répartition des bénéfices du processus de réforme économique. Dans une certaine mesure, le soutien au développement du secteur rural non agricole est similaire à celui du secteur urbain non structuré. L'assistance doit porter sur les services technologiques, financiers et de vulgarisation. Compte tenu du caractère rural du secteur, il ne faut pas sous-estimer l'importance de l'infrastructure.

34. La plupart des pays en développement se caractérisent par une abondance de main-d'oeuvre par rapport aux ressources naturelles et à la capacité de production ainsi que par de fortes inégalités dans la distribution des revenus et des biens de production. Dans ce contexte, même en cas de plein emploi, les salaires que perçoivent les ouvriers peu qualifiés restent faibles. L'association de deux facteurs tels que forte inégalité des revenus et salaires de bas niveaux contribue à l'extension de la pauvreté. En outre, même dans les circonstances les plus favorables, le taux de sous-emploi risque d'être très important tant en milieu rural qu'urbain. Il peut se manifester sous forme de chômage permanent ou saisonnier ou d'emploi à temps partiel, interrompu par de longues périodes de chômage. Plusieurs pays en développement ont essayé de mettre en oeuvre des programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'oeuvre. Il ressort de leurs expériences qu'un plan d'emploi garanti pourrait constituer une mesure viable et utile en vue d'atténuer la pauvreté. Ce type de programme devrait être axé sur l'accroissement des biens de production susceptibles de faire augmenter ultérieurement le rendement et les revenus. Il ne devrait pas être considéré comme une mesure à court terme pour fournir une aide d'urgence, ou comme un programme social de transfert des revenus. Il devrait plutôt viser à créer des emplois et à atténuer la pauvreté grâce à la mobilisation de ressources qui, dans le cas contraire, resteraient inutilisées, pour constituer un capital physique, et à l'intensification des investissements à forte intensité de main-d'oeuvre. Ce genre de programme devrait faire fonction de source résiduelle d'emplois pour les paysans sans terre, dont le salaire ne dépasserait pas celui qui leur est appliqué sur le marché. Il constituerait ainsi une sorte de filet de sécurité pour tous ceux qui peuvent fournir un travail productif.

35. Les participants retireraient deux types d'avantages de ces programmes de création d'emploi. Outre les salaires de subsistance qu'ils percevraient pendant la période d'emploi, dans la mesure où les biens créés dans le cadre du programme génèrent une demande permanente de main-d'oeuvre plus élevée, à l'avenir, ils devraient pouvoir bénéficier de salaires supérieurs au taux du marché et/ou d'un plus grand nombre de journées de travail. Il est vrai que la plupart des bénéfices ainsi produits reviendront probablement aux propriétaires terriens sous forme d'une diminution des coûts, d'un rendement plus élevé et d'une augmentation des prix des baux. Il existe d'innombrables possibilités de transformer simultanément la main-d'oeuvre inactive en capital physique et les travailleurs en actionnaires de coopératives. Par exemple, une coopérative d'exploitation du bois pourrait être créée dans le cadre d'un projet de plantation d'arbres; une coopérative de pêche pourrait être constituée sur un vivier; etc. Une telle approche associerait création d'emplois et atténuation de la pauvreté tout en améliorant la distribution des richesses.

E. Réglementation du marché de l'emploi

36. La nécessité de procéder à une vaste déréglementation du marché du travail est l'un des aspects controversés des réformes économiques et des politiques de l'emploi dans les pays en développement. On fait souvent valoir qu'une intervention excessive des gouvernements sur les marchés de l'emploi, par des réglementations visant à garantir la sécurité de l'emploi, des cotisations de sécurité sociale, des lois sur les salaires minimums, des indemnités de chômage et l'action des syndicats, constitue un obstacle important à tout ajustement et devrait donc être éliminée ou assouplie. Pour soutenir cette argumentation, on compare souvent les cas de l'Amérique latine et des pays nouvellement industrialisés d'Asie. On a constaté que le marché de l'emploi surréglementé en Amérique latine a renforcé le dualisme du marché du travail entre un secteur urbain structuré extrêmement protégé et un secteur non structuré ne bénéficiant pratiquement d'aucune protection, empêchant ainsi les ajustements opérés sur le marché du travail de modifier les forces du marché. Par contre, les gouvernements de certains pays nouvellement industrialisés d'Asie se seraient abstenus non seulement d'intervenir sur le marché de l'emploi mais auraient également réprimé fermement les activités indépendantes des syndicats. Certains estiment que c'est ce qui aurait constitué l'un des facteurs essentiels du succès de la mise en oeuvre des stratégies de développement axées sur les exportations.

37. Ces arguments ne sont pas dénués de vérité. Toutefois, un examen approfondi des cas présents révèle que même si l'on ne peut nier que la réglementation obsolète du marché du travail en Amérique latine a freiné la mobilité de l'emploi dans le secteur structuré urbain et a stimulé celle du secteur non structuré et non réglementé, les fluctuations au niveau de l'emploi et des salaires réels suivaient de près celles du rendement et de la productivité de la main-d'oeuvre. Il est donc impossible d'affirmer que les réglementations du marché du travail sont systématiquement sources d'immobilisme et qu'une déréglementation s'impose. De même, si les libertés syndicales ont effectivement été restreintes dans de nombreux pays d'Asie, il n'est pas prouvé que les restrictions des négociations collectives ou les entraves à l'exercice des droits syndicaux ont contribué au succès économique de la région. Au contraire, l'expérience montre que l'intervention excessive des gouvernements dans ce domaine exacerbe peu à peu les tensions dans les relations patronat-salariat, pouvant déboucher sur des manifestations publiques de grande ampleur et des grèves généralisées, avec des incidences préjudiciables pour la stabilité économique et politique. En outre, le renforcement de la protection sociale dans ces pays depuis les années 80 ne semble pas avoir empêché une croissance soutenue. De plus, on avance souvent que les salaires minimums dans les pays en développement entraînent des distorsions, car ils sont fixés à un niveau trop élevé par rapport au salaire moyen, augmentant ainsi les coûts de production du secteur structuré et décourageant l'emploi. Toutefois, de telles interventions sur le salaire minimum semblent loin d'être la norme dans la plupart des pays en développement. Leurs niveaux, qui ont diminué lors des dernières décennies, ne semblent pas excessivement élevés non plus compte tenu des moyennes internationales. En ce qui concerne les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi, elles sont pour l'essentiel normalisées dans toutes les régions, ce qui n'explique pas les différences enregistrées dans la concurrence internationale relative à laquelle se livrent les pays en développement. De

plus, les allocations familiales ne sont pas courantes dans ces pays, les assurances chômage sont rares et les contributions de sécurité sociale sont généralement plus faibles que dans les pays de l'OCDE[7]. En conséquence, alors que certaines des réglementations du marché de l'emploi dans les pays en développement ne sont plus adaptées à la situation économique actuelle, seule une étude spécifique des enseignements tirés de l'expérience pourra dire s'il est nécessaire de procéder à une réforme. Il faudrait également faire un effort pour que la réglementation en vigueur soit mieux appliquée de manière à atteindre ses objectifs plutôt que de conclure automatiquement que la déréglementation constitue encore la meilleure solution. Il est également indispensable d'associer pleinement les partenaires sociaux au processus de réforme.

IV. PAYS EN TRANSITION

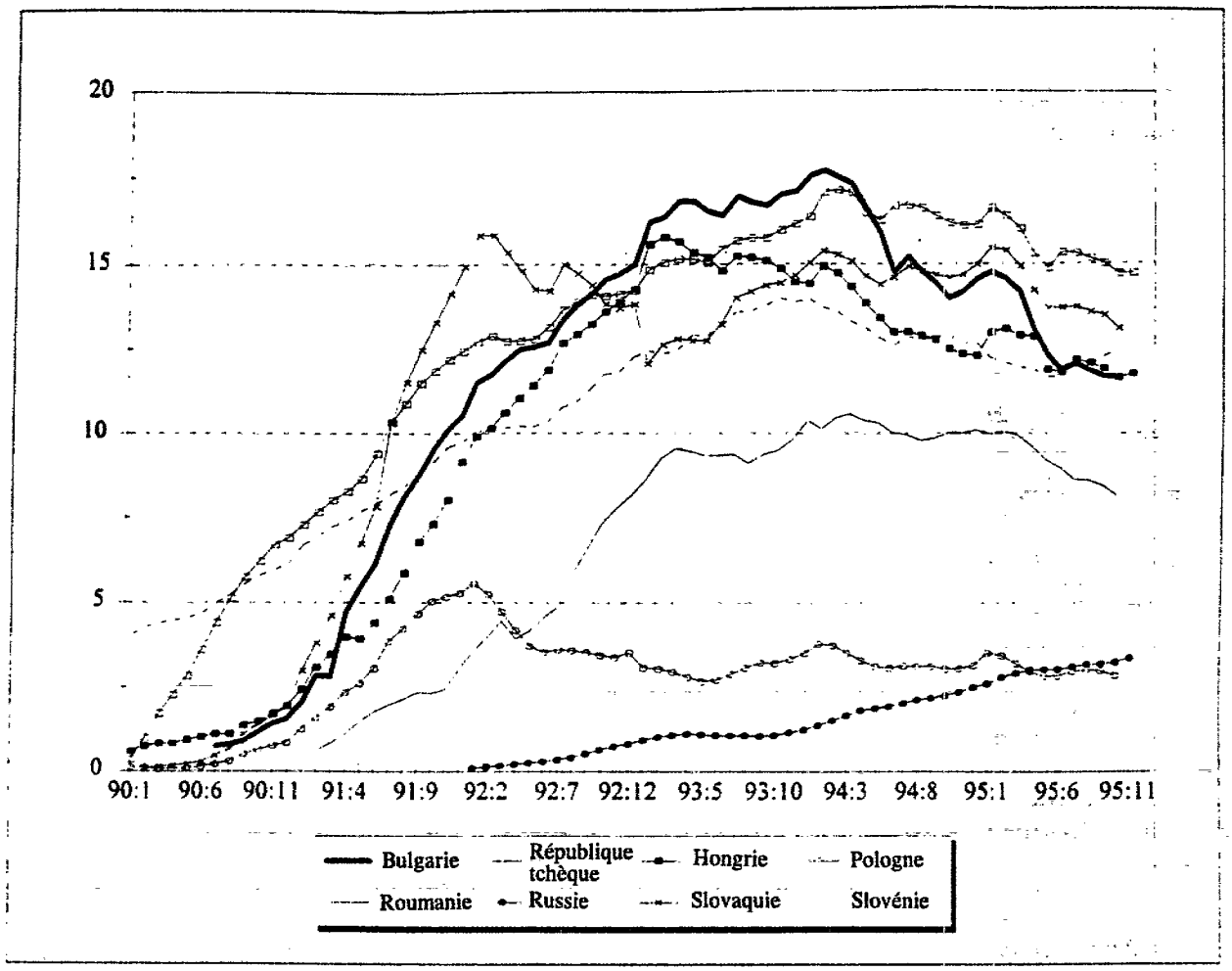
A. Tendances et problèmes

38. Passé le cap difficile des premières années de la réforme, la reprise s'est amorcée dans la plupart des pays en transition. Depuis 1994, le PIB réel de tous les pays d'Europe orientale et centrale a augmenté de 2 à 6 % par an; dans les États baltes la tendance négative de la croissance, au début des années 90, s'est nettement inversée et ces États ne cessent de progresser sur la voie de la croissance économique; même dans l'ex-URSS, où les réformes ont tardé dans un certain nombre de pays, le PIB réel a enregistré une croissance positive en 1996[8]. Il n'en subsiste pas moins d'importants problèmes, qui se manifestent par un taux de chômage élevé et une aggravation de la pauvreté.

39. Les taux de chômage sont actuellement supérieurs à 11 % en moyenne en Europe orientale et centrale et voisins de 5 % dans les États baltes (figure 1). Trente à 60 % des chômeurs concernés sont sans emploi depuis plus d'un an et beaucoup d'entre eux ont été rayés des registres du chômage lorsqu'ils sont arrivés en fin de droits, même s'ils n'avaient pas trouvé de nouvel emploi (tableau 3). De plus, en dépit de la rapide progression du chômage dans cette région, les pertes d'emplois enregistrées au cours de la période considérée demeurent limitées par rapport à la baisse de la production. Cela signifie qu'à moins d'un accroissement considérable de la production, le taux de chômage restera probablement élevé à mesure que les réformes structurelles se renforceront. Outre l'augmentation du nombre de chômeurs, l'effondrement de la production et la forte inflation ont entraîné dans tous les pays, entre 1990 et 1995, une baisse très sensible (de l'ordre de 20 à 90 %) du pouvoir d'achat des salaires[9]. Pendant ce temps, on a assisté durant les premières années de réforme à une concentration de plus en plus forte des richesses dans les pays en transition. La portion la plus riche de la population (soit les 10 %) a vu sa part du revenu augmenter de plus de 20 %, cela au détriment des 50 % de la population qui sont les plus démunis[10]. Le niveau de vie d'une grande partie de la population est désormais tombé au-dessous du seuil de pauvreté.

Figure 1

Taux de chômage dans certains pays en transition (1990-1995)



Source : OCDE-CCET : Base de données du marché du travail, 1995/N. 2.

Tableau 3

Caractéristiques du chômage dans certains pays en transition (1995)

		Bulgarie	Hongrie	Pologne	République tchèque	Roumanie	Slovaquie	Slovénie
Sexe								
Hommes	% de la population active masculine	18,6	12,5	13,6	3,7	7,5	14,3	7,6
Femmes	% de la population active féminine	19,8	8,8	16,1	4,8	8,6	14,5	7,0
Age								
Jeunes								
Hommes	% de la population active masculine	42,6	26,0	31,7	8,2	18,8	29,2	18,3
Femmes	% de la population active féminine	41,8	15,8	35,9	8,7	23,1	24,8	19,6
Classes d'âge de forte activité								
Hommes	% de la population active masculine	16,0	10,8	12,2	2,8	6,3	11,4	6,8
Femmes	% de la population active féminine	16,9	7,8	15,2	4,5	8,3	12,8	5,2
Travailleurs plus âgés								
Hommes	% de la population active masculine	13,1	7,2	8,8	1,9	3,4	9,3	3,7
Femmes	% de la population active féminine	13,5	4,7	7,7	2,5	2,4	8,9	2,9
Niveau d'études								
Universitaire	% de la population active ayant le niveau universitaire	6,7	2,9	4,2	1,2	2,2	3,4	2,1
Secondaire	% de la population active ayant atteint le niveau secondaire	17,1	10,2	16,2	3,4	11,4	13,1	7,6
Primaire	% de la population active ayant atteint le niveau primaire	30,4	16,7	16,4	10,7	5,2	30,0	9,5
Durée du chômage								
<1 mois	% chômage total	2,3	6,9	6,2	14,8	2,7	5,0	4,9
1-6 mois	% chômage total	19,4	24,7	28,1	38,1	38,5	26,0	19,5
7-12 mois	% chômage total	15,8	22,8	24,0	20,0	13,5	16,3	17,1
>12 mois	% chômage total	62,2	45,7	41,7	27,1	45,3	52,8	58,5
Chômage prolongé								
Hommes	% d'hommes au chômage	61,7	46,0	38,2	26,2	46,2	49,8	59,0
Femmes	% de femmes au chômage	62,8	46,0	45,1	18,0	47,9	53,4	48,4
Jeunes	% de jeunes chômeurs	51,7	32,3	29,0	18,5	41,7	40,0	62,5
Travailleurs plus âgés	% d'adultes plus âgés au chômage	31,1	42,2	44,8	28,6	48,4	62,7	100,0
Travailleurs ayant renoncé à chercher un emploi								
Hommes	% d'hommes au chômage	27,2*	26,9	8,8**	5,6	63,8	2,4**	
Femmes	% de femmes au chômage	22,8*	19,2	9,1**	5,8	37,4	3,0**	

Note : *1993; **1994.

Source : OCDE-CCET : Base de données du marché du travail, 1995/N. 2; Indicateurs économiques à court terme, 1/1996.

B. Mesures permettant de lutter contre le chômage

1. Poursuite du redressement économique

40. La solution à ces problèmes réside essentiellement dans la poursuite du redressement et dans la croissance rapide de la production et de l'emploi productif. C'est dans cette direction que les gouvernements doivent orienter leurs politiques en matière de réforme. Il importe donc que les gouvernements des pays en transition adoptent des politiques qui encouragent les investissements et la demande nationale, de manière à stimuler la création d'emplois. Parallèlement, les investissements publics consacrés au renforcement des infrastructures et des compétences de la main-d'oeuvre sont essentiels à l'amélioration de la compétitivité internationale.

2. Promotion des entreprises privées

41. Le bon fonctionnement d'une économie de marché dépend notamment de l'existence d'un secteur privé solide. Dans les pays en transition, il est clair que l'on doit surmonter les nombreux obstacles dont l'omniprésence continue de gêner la création et le développement d'entreprises[11]. C'est surtout l'insuffisance du financement, entre autres contraintes, qui entrave le développement des entreprises. Les difficultés financières du secteur privé dans les pays en transition tiennent à de multiples facteurs. L'un des problèmes majeurs est que de nombreuses entreprises privées n'ont pas suffisamment accès au crédit. Les taux d'intérêt élevés et la complexité des procédures d'examen des demandes de prêts rendent souvent le crédit beaucoup trop onéreux pour que les entrepreneurs privés contractent des prêts à long terme, restreignant ainsi les activités de bien des entreprises. Il est de surcroît difficile de travailler avec les banques, ce qui ne favorise pas l'obtention de prêts par les entrepreneurs privés; l'existence de systèmes de crédit nombreux et variés — dont certains sont assortis de taux d'intérêt préférentiels et de programmes spéciaux d'incitation a parfois engendré plus de dissensions et de formalités administratives que d'avantages. Pour rendre le crédit plus accessible aux entrepreneurs privés, les gouvernements des pays en transition devraient en conséquence envisager d'abaisser les taux d'intérêt et de rationaliser les procédures de demande de prêt. Il faudrait mettre en place dans les meilleurs délais un système bancaire plus transparent et un ensemble de programmes de crédit clairement énoncés. Par ailleurs, les retards de paiement des marchandises livrées aux entreprises publiques perturbent gravement le fonctionnement des fonds de roulement de nombreuses entreprises privées. Il s'agit là d'un problème particulièrement grave dans le cas des entreprises qui travaillent en étroite collaboration avec des entreprises publiques et dépendent de commandes importantes passées par quelques clients au nom de l'État. Pour y remédier, les gouvernements en question devraient d'une part faire valoir la restructuration des entreprises de façon à accroître la productivité et la rentabilité des entreprises publiques, et d'autre part instituer les procédures juridiques qui permettront d'obtenir le recouvrement des impayés.

42. En ce qui concerne les obstacles liés aux réglementations, de nombreux entrepreneurs — dans les pays en transition — estiment que les politiciens ont modifié trop rapidement et souvent sans préavis les réglementations ou les crédits budgétaires. Du fait de réglementations officielles confuses et

changeantes, il a souvent fallu prendre des décisions commerciales en se fondant sur des spéculations et des rumeurs quant aux politiques à venir. De tels problèmes sont particulièrement graves lorsque les entreprises sont implantées loin des capitales, et sont désavantagées par les formalités administratives et les taxes qu'imposent les responsables locaux, le clientélisme, la corruption et l'absentéisme qui se répandent partout ne faisant qu'aggraver la situation. Ces incertitudes quant à l'application des politiques et quant aux dispositions législatives non seulement entravent la croissance d'un secteur privé sain, mais encore découragent les investissements étrangers directs dans la région. Pour créer des conditions propices à l'activité économique de ces pays, les États concernés doivent donc adopter une politique à longue échéance, clarifier davantage les réglementations et mettre en place une administration efficace.

43. Enfin, les taux d'imposition élevés alourdissent la charge qui pèse sur les entreprises privées dans les pays en transition. Outre les habituelles taxes sur la valeur ajoutée et les contributions sociales, de nombreuses entreprises sont soumises à toutes sortes d'autres impôts à différents stades de la production. Une charge fiscale aussi lourde décourage la création d'entreprises privées en même temps qu'elle incite fortement à la fraude fiscale. Il faudrait donc réduire les taux d'imposition.

3. Création d'institutions efficaces sur le marché de l'emploi

44. Il faudrait accorder un rang de priorité élevé à la création d'institutions efficaces sur le marché de l'emploi des pays en transition de façon à en compenser les défaillances et à assurer la protection des laissés-pour-compte du système. Une économie, quelle qu'elle soit, se porte mieux lorsque demandeurs d'emploi et employeurs peuvent entrer en relation plus facilement. Dans la pratique, cela suppose l'existence d'un réseau de bureaux de placement et de services d'appui, ressources qui n'étaient pas disponibles d'emblée sous la forme voulue ou en nombre suffisant dans les anciens pays à économie planifiée. Si des progrès ont été accomplis dans ce domaine, il reste encore beaucoup à faire.

45. Parallèlement, il faut renforcer les systèmes d'assurance-chômage et d'assistance sociale pour venir en aide aux personnes démunies qui ont perdu leur emploi, aux chômeurs de longue date qui arrivent en fin de droits et aux autres catégories de la population qui ont des besoins particuliers, par exemple les familles nombreuses ayant à leur charge de jeunes enfants. La création d'un système de protection sociale adéquat repose avant tout sur le transfert des principales responsabilités des entreprises à l'État. Une réforme s'impose à cet égard si l'on veut lever le frein qui est mis à la compétitivité des entreprises et renforcer la mobilité de la main-d'oeuvre.

46. L'un des impératifs liés à la réforme est la mise en place d'un système de négociations collectives adapté à une économie de marché. Les anciens syndicats "officiels" ont connu des expériences diverses depuis le début de la transition. La grande majorité d'entre eux ont profondément réformé leur organisation et leurs fonctions. Ces réformes ont rendu les syndicats traditionnels plus démocratiques et plus réceptifs aux exigences de leurs membres. Dans le même temps, de nouveaux syndicats se sont formés, qui se disputent les adhérents et le pouvoir. La conjoncture économique n'a malheureusement pas favorisé les

négociations collectives, et les syndicats ont eu du mal à regrouper les employés des entreprises récemment privatisées et à élargir les conventions collectives aux petites entreprises. Il importe donc de créer un mouvement syndical cohérent capable de mener de véritables négociations sur les salaires et sur d'autres aspects des relations professionnelles. Cela vaut également pour les organisations patronales, qui n'existaient pas à l'époque de la planification et dont il faut par conséquent encourager activement la mise en place dans le contexte du passage à une économie de marché. Il s'agit là d'un élément important du cadre institutionnel sur lequel doit reposer la croissance d'un secteur privé en plein essor. Il est particulièrement important d'éviter que ces organisations soient contrôlées par des entreprises publiques ou par leurs très ressemblants successeurs, car il en résulterait une tendance à se consacrer davantage aux manoeuvres de couloir destinées à obtenir des avantages fiscaux et le maintien des subventions, qu'aux questions qui relèvent des relations professionnelles proprement dites. De surcroît, le tout récent secteur des petites et moyennes entreprises doit être correctement représenté.

4. Subventionner le chômage frictionnel

47. Il ne fait aucun doute que le moyen radical de venir à bout du chômage généralisé dans les pays en transition doit se fonder sur l'organisation d'une économie de marché compétitive qui engendre une rapide croissance de la production et des emplois productifs. Pour y parvenir, il faudra toutefois probablement accepter de vivre avec un taux de chômage élevé pendant les quelques années à venir. Même si la récente reprise de la croissance se confirme, il y a peu de chances que la demande de main-d'oeuvre augmente substantiellement dans un avenir immédiat car d'autres réformes entraîneront d'autres pertes d'emplois. On gagnerait dont beaucoup à réfléchir à d'autres mesures qui permettraient de réduire le chômage frictionnel sans compromettre le processus de réforme économique qui s'est amorcé.

48. Une possibilité serait d'accorder certaines formes de protection pendant la période de transition, ou une aide à l'embauche aux entreprises potentiellement viables de façon que l'ajustement se fasse sans à-coups et sans une brusque augmentation du chômage. Dans la plupart des pays qui ont entamé leur transition économique, l'autorité des gouvernements est fragile et l'on craint que la protection temporaire ne finisse par devenir permanente; c'est pourquoi une telle stratégie n'a pas été sérieusement envisagée au début du processus de transition. Mais la situation a évolué. En l'état actuel de la réforme, on pourrait introduire un système de protection temporaire cohérent, crédible et précis afin de favoriser les ajustements nécessaires tout en stabilisant temporairement, comme cela s'impose, l'augmentation du chômage et des dépenses sociales qui l'accompagnent. Dans cette optique, on pourrait proposer des subventions ponctuelles aux entreprises dans la mesure où elles évitent de licencier leurs employés. Mais les conditions à remplir pour bénéficier de telles subventions devraient être claires et explicites et tenir compte de deux critères fondamentaux : l'entreprise concernée devrait prouver d'une part qu'elle n'est que temporairement insolvable, et d'autre part qu'elle pourra assumer la charge fiscale qui lui incombe. En outre, cet appui ne serait pas inconditionnel, mais offert uniquement si le taux de chômage local est très supérieur à la moyenne, si la mobilité de la main-d'oeuvre est sérieusement limitée et si le taux de chômage élevé est à l'origine de tensions majeures. De

plus, si l'on sélectionne scrupuleusement les bénéficiaires de ces subventions, le système pourra éventuellement s'autofinancer, et il mérite donc que certains pays s'y intéressent compte tenu de leur situation.

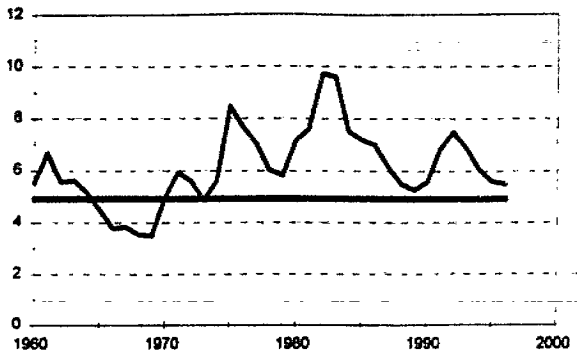
V. PAYS INDUSTRIALISÉS

49. Les deux problèmes les plus pressants qui affectent le marché du travail de nos jours dans les pays industrialisés sont la montée et la persistance du chômage dans la plupart de ces pays depuis 1973, et une tendance généralisée à l'accentuation des inégalités de salaires dans beaucoup d'entre eux (figures 2 et 3). Dans de nombreux pays industrialisés, le chômage, aux niveaux auxquels il se situe actuellement, a des coûts humains extraordinairement élevés pour ceux qu'il touche et contribue à la criminalité et à la dégradation de la cohésion sociale, ce dont chacun est appelé à souffrir. L'inégalité grandissante des salaires ne doit pas être considérée comme un problème grave si elle contribue à l'expansion des possibilités d'emplois de qualité, en faveur notamment des travailleurs peu qualifiés. Si, en revanche, elle ne fait que refléter le recul des gains des travailleurs faiblement rémunérés au-dessous des seuils de pauvreté, elle créera un problème nouveau de "travailleurs pauvres". Si de plus la baisse des salaires entraîne les travailleurs peu payés à sortir de la population active ou à se tourner vers la criminalité, c'est le problème de l'exclusion sociale qui sera aggravé. À cette réserve près, un niveau élevé de chômage et l'aggravation de l'inégalité des salaires peuvent être considérés comme des déviations graves de l'idéal que constitue le plein emploi encore que dans les milieux universitaires et politiques on ne soit d'accord ni sur leurs causes ni sur les politiques à mettre en oeuvre pour inverser ces tendances.

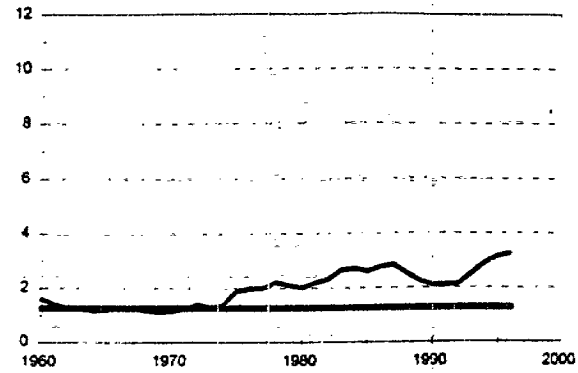
Figure 2

Taux de chômage réel pour la période 1990-96 comparé au taux de chômage moyen pour la période 1960-73

États-Unis

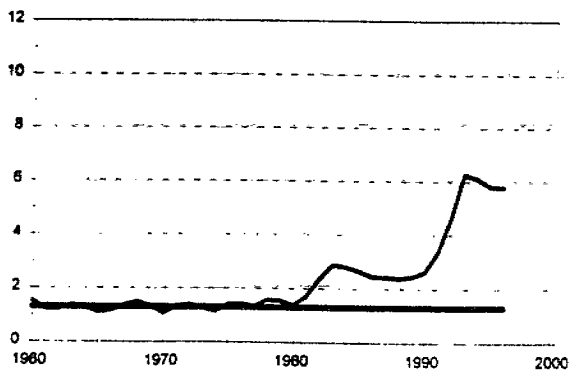


Japon

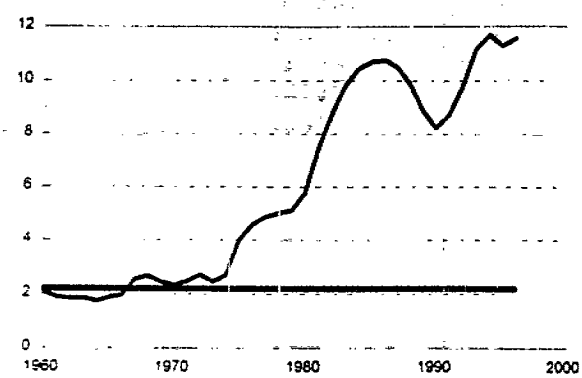


Taux réel de chômage — Taux de chômage moyen en 1960-73

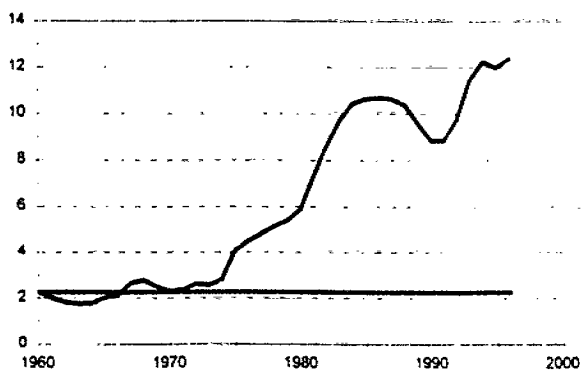
Ancienne Association européenne de libre échange (AELE)[1]



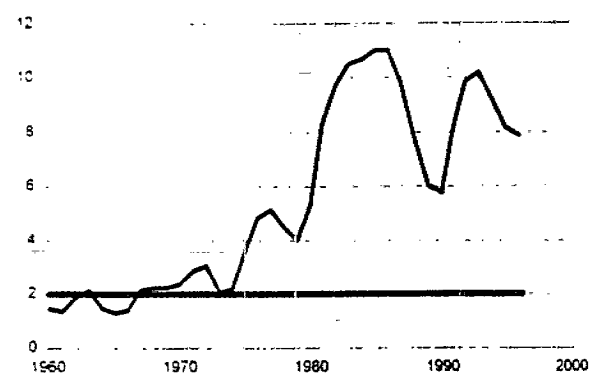
CE 12[2]



CE 12 — Royaume-Uni



Royaume-Uni



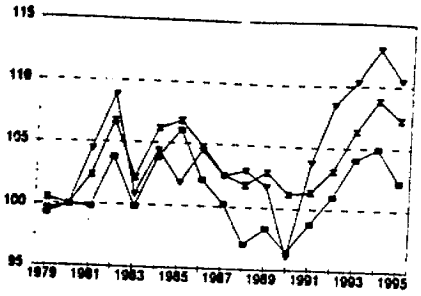
Source : Perspectives économiques de l'OCDE, juin 1996, et supplément. Calculs effectués par le Bureau international du Travail.

[1] L'appellation Association européenne de libre échange (AELE) ne désigne que l'Autriche, la Norvège, la Suède et la Suisse.

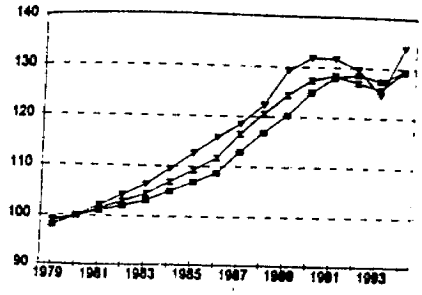
[2] "CE 12" désigne les 12 pays qui constituaient la Communauté européenne jusqu'en 1995.

Tendances de la rémunération chez les hommes en termes réels pour les déciles inférieur (D-1), moyen (D-5) et supérieur (D-9)

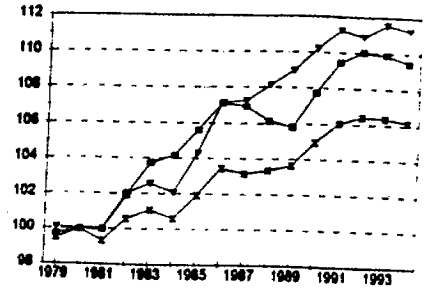
Australie
(base=1980)



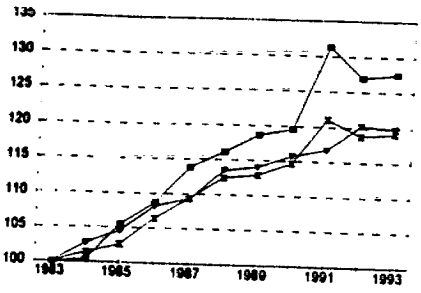
Finlande
(base=1980)



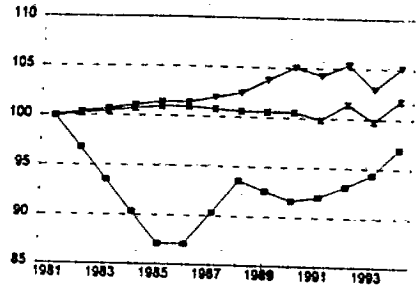
France
(base=1980)



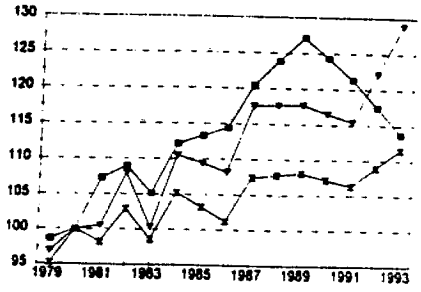
Allemagne
(base=1983)



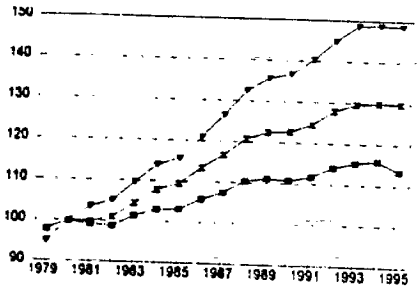
Canada
(base=1981)



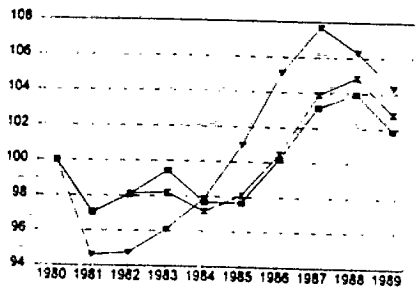
Italie
(base=1980)



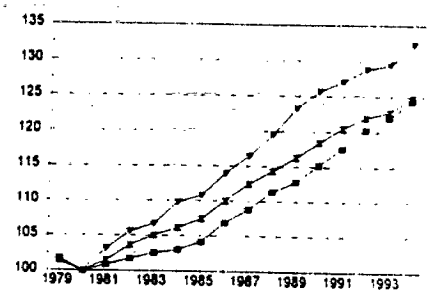
Royaume-Uni
(base=1980)



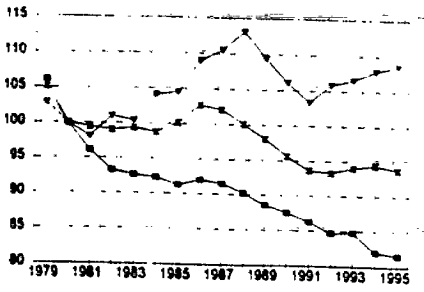
Danemark
(base=1980)



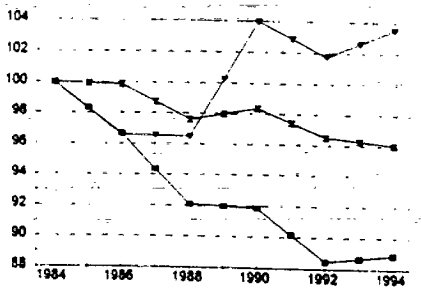
Japon
(base=1980)



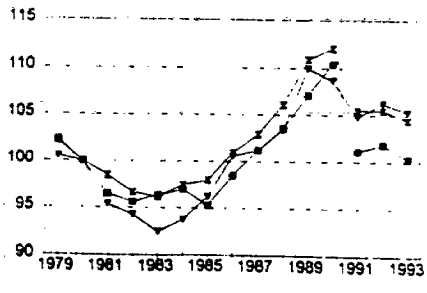
États-Unis
(base=1980)



Nouvelle-Zélande
(base=1984)



Suède
(base=1980)



Pour le Canada, la Finlande, l'Italie et la Nouvelle-Zélande, les données ont été interpolées pour les années manquantes.

D1 D5 D9

Source : Série de données relatives aux salaires fournie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

50. Pour beaucoup d'analystes, l'augmentation du chômage dans les pays industrialisés est de nature structurelle. Autrement dit, le niveau d'équilibre du chômage dans le long terme s'est élevé dans ces pays au cours des dernières 20 années. Et comme ce niveau de chômage est déterminé par les caractéristiques structurelles fondamentales de l'économie, il n'est pas possible de réduire le chômage sans déclencher une montée de l'inflation induite par l'augmentation des salaires. À l'heure actuelle, les analystes ne sont pas d'accord sur les causes de ce phénomène et avancent deux grandes explications. La première attribue l'élévation du niveau d'équilibre du chômage en Europe aux imperfections du marché du travail et voit dans les rigidités qui caractérisent ce marché la cause principale de la lenteur avec laquelle l'on créée des emplois, faisant valoir que le retour au plein emploi est lié à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, qu'entraîne la déréglementation. Selon la deuxième thèse, l'élévation du niveau d'équilibre du chômage est due avant tout à la lenteur des mécanismes d'ajustement dans les périodes faisant suite aux graves chocs intervenus dans l'offre au cours des années 70 et à l'augmentation importante des taux d'intérêt dans les années 80.

51. Depuis les années 80, l'aggravation de la dispersion des salaires dans le contexte de la baisse des revenus des travailleurs faiblement rémunérés suscite de graves préoccupations dans plusieurs pays industrialisés. Avant de trouver des réponses politiques viables à ce problème, il est important d'en bien connaître les causes. Celles-ci sont d'ailleurs elles-mêmes controversées. Il est généralement admis que la mondialisation de l'économie et les augmentations rapides des importations de produits manufacturés provenant de pays où les salaires sont bas, sont responsables de l'accentuation des inégalités de salaires dans les pays industrialisés. Mais de nombreuses études donnent à penser que l'impact des échanges internationaux tant sur la structure des salaires que sur les salaires relatifs des travailleurs moins qualifiés demeure limité[12]. Selon l'autre explication, l'accentuation des inégalités de salaires tient à l'effet de déplacement provoqué par l'évolution technologique qu'ont connue les pays industrialisés au cours des années 80. On estime que les progrès technologiques intervenus récemment s'accompagnent d'une demande accrue de travailleurs hautement qualifiés au détriment des travailleurs moins qualifiés, et que cette évolution a entraîné des écarts plus prononcés entre les salaires relatifs. Mais, ici encore, les données empiriques qui sous-tendent cette thèse ne sont pas concluantes[13]. Le fait que la dispersion des salaires a commencé avant que l'évolution technologique ne s'accélère indique que d'autres forces sont à l'oeuvre. L'une d'entre elles est la tendance marquée à la désyndicalisation, à la décentralisation de la négociation collective et à la déréglementation du marché du travail dans pratiquement tous les pays industrialisés depuis les années 80. Il a été constaté que la modification des procédures, qui règlent l'évolution des salaires, avait un impact marqué sur le déclin de la position économique des travailleurs moins qualifiés, moins instruits et moins rémunérés, plus particulièrement aux États-Unis et au Royaume-Uni. La structure des salaires et de l'emploi est par ailleurs influencée par l'évolution de l'environnement macro-économique. Avant 1973, la situation a été caractérisée par une croissance rapide de la production, de fortes avances de la productivité, une forte demande de compétences renforcées et l'augmentation, en termes réels, des salaires moyens de tous les travailleurs. Par contraste, le ralentissement de la croissance à partir de 1973 a entraîné une réduction du taux d'expansion des emplois hautement

rémunérés sur le marché du travail. De ce fait, la concurrence à leur égard s'est accrue et les travailleurs moins qualifiés ont été obligés d'accepter des emplois faiblement rémunérés. D'où, ceci a accru un durcissement de la concurrence pour les emplois exigeant peu de qualification, alors que ce secteur était déjà fortement touché par la chute de la demande. Envisagée dans cette optique plus large, la solution ultime du problème de l'accentuation des inégalités de salaires et de revenus réside dans la création d'un environnement macro-économique propice à la croissance et à l'augmentation de la demande globale de main-d'oeuvre. Ce n'est que dans ce contexte que de nouveaux emplois bien rémunérés et à forte productivité seront créés sur le marché du travail. Et, ce n'est que lorsque la demande globale de main-d'oeuvre progressera que les problèmes liés au déclin de la demande de main-d'oeuvre non qualifiée et à l'aggravation des inégalités de salaires pourront être indiqués.

52. En l'absence de consensus sur les causes du niveau élevé de chômage et de l'accentuation des inégalités de salaires évoqués plus haut, il est difficile de recommander un programme commun qui remédie à ces problèmes. Il semblerait toutefois qu'un certain nombre de mesures, articulées autour de trois grands axes, méritent d'être envisagées dans un grand nombre de pays industrialisés. Le premier axe porte sur les politiques visant à réaliser une augmentation soutenue du taux de croissance économique, étant entendu qu'une croissance économique élevée est déterminante pour parvenir à réduire le chômage et inverser la tendance à l'accentuation des inégalités. Pour cela, il faudra adopter un ensemble de mesures qui renforce la concurrence, élève le taux d'investissement dans de nouveaux secteurs productifs, dans la recherche et le développement, l'infrastructure et la mise en valeur des compétences, et poursuivre des politiques macro-économiques expansionnistes, lorsqu'elles semblent être de nature à stimuler efficacement la croissance. En deuxième lieu, il faut examiner la manière dont on peut faire face à la contrainte majeure que représente, si l'on veut soutenir une croissance plus forte, la reprise de l'inflation face à un rétrécissement des marchés du travail. Il conviendra à cet égard d'analyser les systèmes de négociations salariales et voir comment d'autres mécanismes pourraient modérer l'inflation salariale. Le troisième axe, enfin, porte sur la réforme des politiques du marché du travail dans le but d'inciter la main-d'oeuvre à rechercher et accepter du travail, de recycler les compétences de ceux qui ont été exclus de la population active pendant une période prolongée, de faciliter la mobilité de la main-d'oeuvre et la sécurité de l'"employabilité", d'encourager des formes nouvelles d'organisation du travail, et d'offrir aux entreprises des incitations à l'embauche de travailleurs faiblement qualifiés.

Notes

[1] Voir Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 96/IV.8), chap. I, résolution 1, annexe I, sect. C.

[2] Voir Conférence internationale du travail, Quatre-vingt-troisième session, Genève, 1996, Compte rendu des travaux, résolution V.

[3] Ibid., Engagement 3, par. i).

[4] Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 [A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I et vol. I/Corr.1, vol. II, vol. III et vol. III/Corr.1)] (publications des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : Résolutions adoptées par la Conférence, résolution 1, annexe II.

[5] Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995, chap. I, résolution 1, annexe II, par. 44.

[6] M. Lipton : "Market, redistributive and proto-reform: Can liberalization help the poor?", Asian Development Review; vol. 13, No 1, p. 1 à 35; et S. Bowles et H. Gintis : "Améliorer la productivité par une répartition égalitaire", Revue internationale du travail, 1995/4-5, p. 621 à 650.

[7] Tableau 5.8; OIT, World Employment 1996/97: National policies in a global context.

[8] Ibid., tableau 4.4.

[9] Ibid., tableau 4.3.

[10] Ibid., figure 4.4.

[11] Voir L. M. Webster, World Bank technical papers, No 228 à 230 et 237.

[12] G. J. Borjas, R. B. Freeman et L. F. Katz : "On the labor market effects of immigration and trade", dans Borjas et Freeman (eds.), Immigration and the work force (Chicago, University of Chicago Press, 1992); J. D. Sachs et H. J. Schatz: "Trade and jobs in US manufacturing", Brookings Papers on Economic Activity, No 1, 1994, p. 1 à 84; R. C. Feenstra et G. Hanson : "Foreign investment, outsourcing and relative wages" (miméographié), octobre 1994; et A. B. Krueger : "Labor market shifts and the price puzzle relisted" (miméographié), octobre 1995.

[13] L. Mishel et J. Bernstein "Is the technology black box empty? An empirical examination of the impact of technology on wage inequality and the employment structure", document présenté à l'Atelier sur les données économiques de la main-d'oeuvre (Labor Economics Workshop), Harvard University, avril 1994; et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Trade and Development Report 1995 (New York et Genève, 1995), p. 156 à 158.