

Mondialisation et travail décent dans les Amériques

Quinzième Réunion régionale des Amériques
Lima, décembre 2002

Rapport du Directeur général

ISBN 92-2-213278-5

Première édition 2002

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

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

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

Table des matières

I. Introduction	1
II. Mondialisation et travail décent	7
1. Croissance économique, inégalité et exclusion sociale dans les Amériques	8
Ouverture économique, ajustement structurel et marché du travail	8
Effets escomptés et observés de la libéralisation économique et de l'ajustement structurel	10
Poussée des migrations	16
Les grands exclus: les populations autochtones et les paysans pauvres	18
2. Economie mondialisée et travail décent	19
Accroissement de la précarité et de l'insécurité	19
Des doutes légitimes	19
Le travail doit être décent	20
3. Déficits de travail décent dans les Amériques	24
Déficits en matière normative	24
Déficits en matière d'emploi et de revenus	25
Déficits en matière de protection sociale	28
Déficits en matière de syndicalisation et de dialogue social	29
Oui à la mondialisation mais à quelle mondialisation?	30
4. Principes pour la création de travail décent	31
Rétablir la solidarité pour garantir la sécurité	32
Les droits fondamentaux au travail: une base pour construire l'avenir	33
Défense et développement des libertés démocratiques	37
5. La création de travail décent	38
Ce que nous devons faire et que nous savons faire: des politiques favorisant la création de travail décent dans le contexte d'une mondialisation différente	38
L'intégration des politiques économiques, sociales et du travail	47

6. Le travail décent est-il viable dans la nouvelle économie mondialisée?	48
Travail décent, compétitivité et productivité	49
Le dialogue social en vue du consensus	49
Perspective macroéconomique	50
La voix de l'OIT	50
7. Gouvernance de la mondialisation et dimension sociale	51
III. La mission commune	53
8. Rechercher une solution productive: emploi, protection et dialogue social	53
9. Programmes nationaux de travail décent: des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité	56
10. Quelques possibilités	57
Intégration: sa dimension sociale et du travail	58
Organisations productives en plus grand nombre et de meilleure qualité et travail décent	60
Dynamisme économique des femmes et des jeunes	62
11. Responsabilité du Bureau international du Travail	66
Gestion institutionnelle	66
12. Les mandats de l'OIT	67
Organisations de travailleurs	67
Organisations d'employeurs	68
Ministères du Travail	68
IV. Conclusions	71

I. Introduction

A l'heure où s'ouvre cette quinzième Réunion régionale des Amériques, de nombreux pays de la région sont de nouveau confrontés à une grave crise économique, qui a les répercussions négatives que l'on sait sur le bien-être de la population. Parmi ces pays, ceux qui doivent faire face à la situation la plus délicate sont sans aucun doute l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay.

En Argentine, il semble que les causes de la situation actuelle soient multiples. Je ferai référence à quelques-unes d'entre elles dans le présent rapport. Elles tirent leur origine de la politique économique ainsi que de l'activité politique elle-même et de l'organisation et du fonctionnement des structures institutionnelles, au niveau de l'Etat et des provinces. Compte tenu de sa nature et de ses causes, la crise argentine n'est pas seulement une de ces crises dont les pays du continent sont victimes régulièrement. C'est en fait la crise du système lui-même, et le redressement du pays, que nous appelons de nos vœux et dont nous souhaitons qu'il soit prompt, entraînera sans nul doute des changements structurels importants sur le plan de l'économie, de la politique, des relations sociales et de la structure de l'Etat.

En Uruguay et au Brésil, les causes de la crise ne sont pas les mêmes. L'Uruguay a suivi une politique économique différente de celle de l'Argentine, avec un taux de change flexible, et la crise a pris naissance dans son secteur extérieur, à cause principalement du retrait des capitaux argentins et de la dévaluation qui a suivi et qui fait que le gouvernement uruguayen a du mal à payer sa dette publique extérieure. Au Brésil, et conformément au diagnostic de la CEPALC¹, les dévaluations provoquées, dans une grande mesure, par les incertitudes engendrées par tout processus électoral ont entraîné un alourdissement du service de la dette, tandis que les hausses des taux d'intérêt et l'indexation de la dette publique ont fait augmenter l'endettement interne.

Quant au Chili, il n'a pas pu échapper aux effets de la crise qui sévit dans les pays du MERCOSUR. Avec eux, et avec l'Equateur, c'est le pays qui a connu les pertes les plus importantes en matière de recettes d'exportation au premier semestre de l'année en cours. Quant à la demande intérieure, elle est peu dynamique, de sorte que la croissance du PIB ne devrait pas

¹ CEPALC: *Situación y perspectivas. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-02* (Santiago du Chili, juin 2002).

dépasser 2,5 pour cent en 2002. Le BIT estime que, du coup, le taux de chômage urbain restera de l'ordre de 9 pour cent de la population active.

Cette situation de crise, qui touche également d'autres pays comme le Paraguay et le Venezuela, explique que les estimations concernant l'activité économique et le monde du travail pour l'année en cours soient franchement mauvaises. Dans la région, le PIB se contractera (entre 1 et 2 pour cent), et le BIT estime que l'année se terminera sur un taux de chômage urbain proche de 10 pour cent, soit le taux le plus élevé des trente dernières années. Cette situation, dont l'origine remonte à cinq ans déjà, a remis en cause quelques-uns des consensus de la première moitié des années quatre-vingt-dix concernant la politique économique.

Les pays des Caraïbes n'ont pas pu échapper eux non plus à cette situation de crise quasi généralisée. En Jamaïque et à Trinité-et-Tobago, le PIB augmentera entre 2 et 3 pour cent, selon les estimations de la CEPALC², mais, dans les autres pays de la CARICOM, il diminuera, surtout à cause de la contraction du tourisme, depuis les attentats du 11 septembre. En Haïti, l'activité économique se contractera et, à Cuba, elle stagnera et l'on espère une croissance économique uniquement en République dominicaine. Du fait de la contraction économique dans la plupart des pays de cette zone, les entreprises ne demandent pas davantage de crédits, en dépit de l'expansion de la base monétaire. A l'instar de l'ensemble du continent, les Caraïbes ont perdu l'optimisme économique qui s'était fait jour au cours de la première moitié des années quatre-vingt-dix et le consensus concernant une croissance économique privée s'effrite. Quel était ce consensus?

De l'optimisme à la réalité

Jusqu'en 1995 environ, il y avait deux grands consensus dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. Le premier était que la croissance économique, relativement élevée grâce à d'importants investissements extérieurs, qui étaient le fruit, dans une grande mesure, du processus de privatisation des entreprises et des biens publics, s'assortissait d'une faible inflation et d'équilibres macroéconomiques, ce qui laissait espérer que cette évolution favorable se poursuivrait. Le deuxième était que ce développement économique favorable n'avait pas entraîné de progrès social: les taux de chômage ne diminuaient pas, les emplois créés étaient pour la plupart de mauvaise qualité, le redressement des salaires réels était très lent, l'augmentation de la productivité du travail très faible et l'étendue de la protection sociale demeurait limitée. Pourtant, le climat était encore relativement optimiste quant aux perspectives économiques et sociales, et on continuait à penser que la croissance économique finirait bien par se traduire par un progrès social.

Cet optimisme a beaucoup diminué en 1997, lorsque les crises qui ont frappé l'Asie du Sud-Est, puis la Russie et le Brésil ont fait sentir leurs effets en Amérique latine. Les investissements extérieurs se sont réduits et se sont même taris dans certains pays; les équilibres macroéconomiques ont été mis à mal par les augmentations du déficit budgétaire, la demande intérieure s'est contractée et les économies sont entrées en récession. Dans ce contexte, les problèmes sociaux se sont exacerbés: le chômage et la précarité de l'emploi se sont accrus et la pauvreté s'est aggravée; les services publics se sont détériorés; le malaise social a grandi et l'instabilité politique est réapparue dans plusieurs pays du continent.

Actuellement, de nombreux pays sont sortis, ou commencent à sortir, de la récession, tandis que d'autres comme l'Argentine, la Colombie ou le

² CEPALC: *Situación y perspectivas. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-02* (Santiago du Chili, août 2002).

Venezuela luttent encore pour redresser leur économie. Cependant, même dans les pays qui ont renoué avec la croissance et les équilibres macroéconomiques, la situation sociale engendrée par la crise ne s'est pas améliorée.

Ce sont les personnes et leurs familles qui souffrent de cette situation. Habitué que nous sommes à la froide neutralité des statistiques, nous finissons par considérer les personnes comme de simples numéros, et nous oublions que nous faisons tous partie d'une famille. Pendant longtemps, l'humanité a trouvé dans la famille – avec ses évolutions et ses adaptations – un cadre adéquat pour perpétuer l'espèce, élever les enfants, aider les anciens et un cadre propice à l'épanouissement de la personnalité. Certes, l'Etat, l'école et d'autres institutions ont peu à peu assumé certaines des fonctions traditionnelles de la famille. Mais que se passera-t-il si la famille n'est plus capable de fournir soins, appui, socialisation, sécurité? Qui assumera le coût du vide qui se créera si la famille n'assume plus ces fonctions vitales pour les individus et la société? Lorsque nous voyons, aujourd'hui, ces millions de chômeurs, de personnes sous-employées, de travailleurs du secteur informel, nous ne devons pas oublier que non seulement les individus, mais aussi leurs familles sont confrontés à d'énormes difficultés pour se nourrir, éduquer les enfants, et que cette situation est source de conflits et de tensions. La pauvreté est la force la plus corrosive de nos sociétés.

La crise de la deuxième moitié de la dernière décennie a appelé notre attention sur des aspects dont nous n'étions pas suffisamment conscients. Elle a mis en pleine lumière la vulnérabilité du secteur extérieur, commercial et financier, de la plupart des pays de la région, le mauvais fonctionnement et la nature adémocratique d'une bonne partie des institutions de l'Etat, les effets de la corruption dans certains pays et le lien qu'il doit y avoir mais qu'il n'y a pas toujours entre la liberté, la démocratie et le développement économique et social.

Par ailleurs, nous avons découvert qu'il est impossible de vivre avec le terrorisme, national ou international. Les terribles attentats qui ont eu lieu le 11 septembre à New York, que nous avons condamnés et que nous continuerons à condamner, la barbarie quotidienne qui sévit en Colombie et qui sévissait auparavant au Pérou, pour n'évoquer que ces exemples, ne sauraient être acceptés et ne sont pas tolérables. Le terrorisme, ainsi que la violence urbaine et la corruption, affecte non seulement le développement économique des pays, mais aussi la santé de nos sociétés, la capacité de coexistence pacifique et le fonctionnement normal des institutions. L'expression de divergences, la critique, la protestation, la défense de solutions de rechange aux solutions officielles sont les bienvenues, à condition qu'elles n'utilisent pas la terreur et qu'elles ne menacent pas les fondements de la coexistence pacifique et démocratique.

Nous avons maintenant l'obligation, et l'occasion, d'évaluer ce qui s'est passé au cours de la dernière décennie afin d'identifier et d'adopter des mesures qui permettront non seulement de revenir à une croissance économique soutenue, mais encore d'incorporer les objectifs sociaux dans la politique économique, de démocratiser et de moderniser les institutions, d'éviter la corruption et la violence et, enfin, de promouvoir un développement sur fond de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. En d'autres termes, nous devons promouvoir une mondialisation différente, afin que le *travail décent* ne soit plus une chimère mais un objectif réaliste.

Si nous ne faisons rien, la situation risque d'empirer, la pauvreté et l'exclusion sociale ne feront que s'aggraver et la stabilité politique de nombreux pays ainsi que leur capacité de coexistence démocratique seront menacées.

Les personnes et leurs familles

Non au terrorisme

Promouvoir le développement à l'heure de la mondialisation

Comment mener à bien cette recherche d'une mondialisation différente, d'une mondialisation gouvernée, avec un *travail décent* pour tous, dans le strict respect des libertés démocratiques et des droits individuels et collectifs?

Des économies et des sociétés ouvertes

En premier lieu, comme je l'indique dans le présent rapport, nous devons rester fidèles à l'idée d'économies et de sociétés ouvertes à la démocratie, au respect des droits des personnes, y compris les droits du travail. L'OIT n'est pas et n'a jamais été défavorable à la mondialisation; d'où notre engagement concernant l'ouverture des économies et des sociétés. Cependant, nous sommes convaincus qu'il faut promouvoir une gouvernance appropriée du processus.

Harmonisation des politiques

En deuxième lieu, nous devons tout faire pour intégrer les objectifs et les politiques économiques et sociaux. Le progrès social ne devrait plus être considéré comme une conséquence (souvent tardive et sans effet sur les inégalités) du développement économique. En effet, l'économique et le social sont deux aspects complémentaires et synergiques d'un seul et unique processus. Cette intégration des objectifs et des politiques économiques et sociaux ne peut manquer d'avoir des implications institutionnelles puisqu'elle exige, à l'intérieur des pays, un dialogue plus large et plus fructueux entre l'Etat et la société et, pour ce qui touche au gouvernement, entre les ministères qui s'occupent de l'économie et ceux qui s'occupent des affaires sociales. Sur le plan international, elle exige un dialogue plus large et une coordination plus poussée entre les institutions financières multilatérales et les institutions du système des Nations Unies, comme l'OIT.

Dialogues international et nationaux

En ce qui concerne l'OIT, je fais tout mon possible pour faire progresser le dialogue avec les organisations financières internationales, comme me l'a demandé la quatorzième Réunion régionale des Amériques qui a eu lieu à Lima, en août 1999. Ce dialogue devrait engendrer une meilleure intégration des objectifs et des politiques économiques et sociaux et, par là même, une meilleure gouvernance de la mondialisation et la création d'emplois décents. De même que les Etats-nations modernes sont le produit du consensus social qui est né aux XVII^e et XVIII^e siècles, la mondialisation exige aujourd'hui l'établissement d'un contrat social mondial qui fixe des règles claires et justes pour la gouvernance du processus. Pour l'établissement de ce nouveau contrat social universel, il est indispensable qu'il y ait dialogue entre les institutions économiques et sociales, nationales et internationales. A cette fin, depuis la réunion d'Ottawa, je n'ai cessé de promouvoir un dialogue permanent entre les ministres du Travail et les ministres de l'Economie ou des Finances.

La gouvernance de la mondialisation ne préoccupe pas uniquement les intellectuels soucieux devant la situation actuelle. Elle est le vœu, souvent silencieux, de millions de personnes et de familles qui s'étonnent que les bonnes nouvelles qu'ils entendent au sujet de l'investissement, de la stabilité et de la croissance n'aient aucune répercussion sur leur situation concrète et sur leur vie quotidienne.

Centralité du travail

En troisième lieu, nous devons élaborer ensemble et adopter des politiques qui permettent la création d'emplois de qualité, respectueuse des normes internationales ratifiées (ce qui suppose que le pays est prêt à les appliquer, compte tenu de son degré de développement, et conformément à une décision souveraine), et qui s'assortissent d'une rémunération équitable et d'une protection sociale appropriée pour les travailleurs et les travailleuses. Nous ne pouvons continuer à appliquer des politiques dans lesquelles les différentes dimensions du *travail décent* sont séparées et donnent parfois lieu à des actions divergentes. L'articulation des dimensions du *travail décent* dans une politique univoque et intégrée passe obligatoirement par le dialogue social.

Enfin, nous ne devons faire aucune concession lorsqu'il s'agit de défendre la démocratie, les libertés et les droits des personnes. Chacun doit pouvoir exercer ses droits, mais doit aussi s'acquitter fidèlement de toutes ses obligations.

Tout cela est-il possible et viable dans le cadre de la mondialisation de l'économie et de la technologie de l'information et de la communication?

Je suis convaincu que c'est non seulement possible, mais indispensable. Comme je l'explique dans mon rapport, un *travail décent* et justement rémunéré peut aussi contribuer à l'efficacité économique si, comme nous le proposons, on procède à une refonte des politiques macroéconomiques, notamment des politiques cambiales, fiscales et budgétaires, et si, dans le cadre de cette refonte, on intègre un éventail élargi de thèmes tels que le développement des entreprises, les politiques salariales et des revenus, l'investissement dans les ressources humaines et dans les institutions du marché du travail, et le rôle des programmes de création d'emplois. Nombre de ces politiques sont compatibles avec les équilibres macroéconomiques. En général, plus la base sociale des politiques macroéconomiques sera solide, plus elles seront durables.

La mise en place d'un processus comme celui que je viens d'évoquer est une mission que l'Etat et la société doivent remplir conjointement; ce n'est pas uniquement la responsabilité du gouvernement. Ce dernier est simplement un acteur du processus, à l'instar des institutions, de la société civile et des organismes internationaux.

L'OIT, quant à elle, doit promouvoir plus que jamais la mission conjointe de ses mandants: ils doivent développer la dimension sociale du processus de mondialisation et adopter des politiques visant la création d'emplois décents. La gouvernance de la mondialisation et l'efficacité de l'action de notre Organisation s'en trouveront améliorées, et les organisations de travailleurs et d'employeurs, les institutions gouvernementales et les ministères du Travail s'en trouveront renforcés. Ces dernières années, nous avons fait un grand effort pour développer cette mission conjointe, et cet effort se reflète dans les activités menées à bien par le BIT dans la région en 2000-2002.

C'est cette mission conjointe, qui consiste à promouvoir la gouvernance de la mondialisation, à en finir avec l'exclusion sociale et à offrir un emploi décent à tous, que je propose que nous examinions au cours de cette réunion régionale organisée à Lima grâce à la généreuse collaboration de nos mandants péruviens que je remercie de tout cœur.

Pour concrétiser l'objectif du *travail décent* pour tous, nous devons trouver des moyens, et c'est ce à quoi nous devons réfléchir lors de cette réunion. Dans le présent rapport, je fais référence à trois de ces moyens, et ce ne sont d'ailleurs pas les seuls: développer la dimension sociale de l'intégration des pays du continent américain et des Caraïbes, créer des entreprises en plus grand nombre et de meilleure qualité pour créer des emplois décents en plus grand nombre et exploiter le dynamisme économique des femmes et des jeunes.

La première question est examinée par la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, et elle a également été analysée lors de la Conférence interaméricaine des ministres du Travail qui s'est réunie à Ottawa l'année passée. Pour compléter ces initiatives et dans la perspective plus particulière de l'Amérique latine et des Caraïbes, l'OIT doit désormais examiner les progrès accomplis, et ceux qui restent à faire pour renforcer la dimension sociale de la mondialisation.

Affirmation démocratique

Une base sociale pour la macroéconomie

Mission conjointe

Les pays de la région doivent saisir les occasions en vue d'améliorer leur développement

La création d'un plus grand nombre d'entreprises de meilleure qualité est un objectif fondamental si nous voulons créer des emplois décents. A cette fin, nous avons besoin de politiques proactives.

La promotion du *travail décent* pour les femmes et les jeunes – issus notamment des familles pauvres, urbaines, rurales, indigènes – est un devoir que nous devons tous assumer aussi si nous voulons vivre dans des sociétés plus libres et plus justes. A cette fin, nous avons besoin de politiques proactives. Le BIT s'engage à soutenir la conception et l'exécution de ces politiques.

En somme, malgré la crise, les difficultés et les déficits de *travail décent*, j'envisage l'avenir avec optimisme sous réserve que nous nous attachions, ensemble, à lier croissance économique et développement social et que nous saisissons à cette fin toutes les occasions qui s'offrent à nous. Le Bureau fera ce qu'il faut pour être à la hauteur de ce défi.

II. Mondialisation et travail décent

Mondialisation est le terme le plus utilisé pour désigner le modèle de développement qui prédomine actuellement. Parmi ses traits marquants figurent l'intégration des économies et la valorisation de l'initiative privée. La mondialisation, qui ne suit pas un modèle uniforme dans l'ensemble du monde, laisse à l'écart d'importants segments de la population et même des économies tout entières en raison de facteurs tels que le savoir, les ressources financières ou encore l'accès aux technologies modernes de la communication et de l'information.

Comme toute œuvre humaine, la mondialisation présente des zones de lumière et des zones d'ombre. L'important est d'en renforcer les aspects positifs et d'en réduire les effets négatifs. Nous devons prendre conscience que le changement n'est pas une force incontrôlable, qu'il peut être géré et orienté.

*Promouvoir
le changement*

Malgré la croissance économique enregistrée par les pays des Amériques pendant une partie de la décennie écoulée (1990-1996), nous demeurons confrontés à une série de facteurs qui débouchent sur l'inégalité et l'exclusion sociale. Le plus grave est la persistance du problème de la pauvreté. Sur notre continent, l'économie s'est mondialisée, mais la pauvreté et l'exclusion sociale se sont étendues. Aujourd'hui, à la différence des années soixante-dix et d'une partie des années quatre-vingt, la pauvreté gagne non seulement les catégories à bas revenu, mais aussi les classes moyennes.

«Pourquoi n'ai-je pas accès aux bienfaits de la mondialisation? Pourquoi ai-je le sentiment qu'aucune perspective ne s'offre à moi, que je ne suis pas traité sur un pied d'égalité avec les autres?» Ces questions et bien d'autres encore sèment le doute dans l'esprit de nombre de nos concitoyens, au sud comme au nord du Rio Grande. On en arrive même à remettre en question aussi bien l'efficacité de la démocratie que la crédibilité des politiques économiques qui sont mises en œuvre.

*Les questions
que les gens se posent*

C'est pourquoi je voudrais formuler quelques observations succinctes sur le processus de mondialisation et ses conséquences, positives et négatives, et sur sa capacité de générer des emplois décents et un progrès social durable.

1. Croissance économique, inégalité et exclusion sociale dans les Amériques

En Amérique latine, le processus de mondialisation par l'ouverture et par une plus grande intégration à l'économie mondiale s'accompagne périodiquement d'un processus parallèle d'ajustement structurel qui vise à rétablir et à maintenir les équilibres macroéconomiques ainsi qu'à assurer l'adaptation nécessaire aux mutations de l'économie internationale.

Ouverture économique, ajustement structurel et marché du travail

Le processus d'ouverture et d'intégration économique repose principalement sur l'abaissement des barrières tarifaires et paratarifaires, la libéralisation du secteur financier et l'octroi de garanties concernant l'investissement étranger et le rapatriement des bénéfices.

Principaux axes de l'ajustement

Quant à l'ajustement structurel, il a pour but de stabiliser les prix intérieurs et de restructurer l'appareil de production. Il suit ainsi trois grands axes: rétablissement et maintien de la stabilité des prix, ce qui suppose de maîtriser l'accroissement de la demande intérieure par le biais des politiques salariales budgétaires et monétaires; déréglementation des marchés des biens et services, des capitaux et du travail; réorganisation de la structure et des activités de l'Etat, au moyen de la privatisation des entreprises et des services publics et, parfois, d'une forte réduction de l'emploi dans l'administration centrale.

Selon la théorie économique sur laquelle s'appuient ces deux processus, leur convergence doit avoir des effets favorables sur la situation économique des pays et sur le bien-être des personnes, en particulier des plus démunies. Dans certains pays de la région (l'Argentine est le cas le plus étudié), les réformes inhérentes au processus d'ouverture ont créé des conditions propices à la stabilisation de l'économie grâce à l'«ancrage du taux de change» et à une augmentation des flux de capitaux extérieurs en vue de financer le déficit courant de la balance des paiements et de maîtriser le déficit des finances publiques. La stabilisation de l'économie fondée sur un «ancrage du taux de change» exerce des effets de quatre sortes sur le marché du travail en général et sur l'emploi en particulier¹.

Productivité du travail

En premier lieu, l'ouverture économique influe sur la productivité du travail. La variation de la productivité comporte deux volets. L'exacerbation de la concurrence internationale et l'appréciation monétaire poussent les entreprises à augmenter leur productivité par l'importation de nouvelles technologies à fort coefficient de capital (ce qui réduit l'emploi) et par l'introduction de méthodes de travail plus productives. La variation de la productivité présente également une composante cyclique. En période de croissance, la productivité tend à augmenter et c'est l'inverse qui se produit en cas de ralentissement de l'activité économique. L'augmentation de la productivité du travail entraîne une diminution du nombre d'emplois par unité produite et, si le taux de croissance du produit n'augmente pas suffisamment pour compenser cet effet, il en résulte une montée du chômage.

Importations et production nationale

Deuxième effet important: le remplacement de la production nationale par des produits importés. Comme ces économies étaient jusque-là très protégées de la concurrence internationale, et compte tenu de la hausse

¹ J.M. Camargo: *Apertura económica, productividad y mercado de trabajo: Argentina, Brasil y México*, Productividad y empleo en la apertura económica (Lima, BIT, 1999).

du taux de change pendant le processus de stabilisation, de nombreux secteurs n'ont pas été en mesure de soutenir la concurrence des produits importés. Cela s'est soldé par un redimensionnement, voire par la disparition de certaines entreprises exportatrices, d'où des pertes d'emploi.

Troisièmement, l'augmentation de la compétitivité de l'économie due à une plus grande ouverture et à une productivité accrue tend à entraîner un accroissement des exportations, et donc de l'emploi, dans certains secteurs.

Enfin, étant donné que la stabilisation donne lieu à des variations des prix relatifs et à une redistribution du revenu parmi les catégories relativement démunies, l'augmentation de la demande qui en résulte entraîne une hausse de la production et de l'emploi, principalement dans les secteurs productifs de biens non destinés à l'exportation. Ces deux derniers effets tendent, du moins en partie, à contrebalancer l'incidence négative qu'exercent sur l'emploi les augmentations de productivité et le remplacement de la production nationale par des produits importés.

Beaucoup de ces effets négatifs se sont manifestés en Argentine. La productivité du travail a augmenté, mais cette augmentation est allée de pair avec la perte d'emplois dans les secteurs produisant des biens pour l'exportation et avec une augmentation du chômage.

Cependant, dans d'autres pays (le Mexique, principalement à partir de 1994), le processus d'ouverture et de stabilisation a été différent, vu qu'il s'est fondé non pas sur un ancrage du taux de change mais sur un taux de change flexible, ce qui a permis d'éviter que cette ouverture économique ne se traduise par une perte de compétitivité pour les entreprises. C'est pourquoi l'ouverture et l'ajustement n'ont pas nui à l'emploi dans le secteur des biens exportables, mais, en raison de l'augmentation de l'emploi, les hausses de productivité ont été bien moins fortes qu'en Argentine ou dans d'autres pays qui ont appliqué des politiques d'ouverture avec un taux de change fixe.

L'Uruguay, l'un des pays actuellement confrontés à une crise économique, a appliqué une politique économique assez semblable à celle du Mexique. Dans son cas, la crise ne provient pas tant de l'application de cette politique que de l'effet qu'a eu sur le pays la crise argentine; le point culminant a été le retrait des capitaux argentins du système financier uruguayen en août dernier. Une perte de réserves en a résulté, qui a déclenché une crise bancaire.

Outre les différences en matière de politique monétaire, des variations sont également notables en ce qui concerne la chronologie de l'ouverture commerciale et de l'ouverture financière. L'Argentine et le Mexique constituent également les cas les plus révélateurs de ces deux politiques. En Argentine, les deux processus d'ouverture ont été simultanés. Au Mexique, l'ouverture commerciale a précédé (par le biais surtout des industries sous contrôle de douane) celle du marché financier.

Il est indispensable de différencier les processus d'ouverture et de stabilisation des deux pays en fonction des écarts entre leurs politiques monétaires et du moment choisi par chacun pour lancer le processus d'ouverture, afin de pouvoir déterminer la raison pour laquelle certains pays ont obtenu de mauvais résultats et de nous diriger non pas vers le rejet de la mondialisation² mais vers une réorientation des politiques macroéconomiques qui

Secteur des exportations

Biens non commercialisables

Autres options

Combinaison des politiques et séquence

² D'après un courant de la pensée économique actuelle, il ne faut pas considérer que mondialisation est synonyme d'ouverture, car il peut exister des cas (le Chili est d'ordinaire donné comme exemple) de pays fortement mondialisés, où les capitaux extérieurs contribuent largement au montant total des investissements, mais qui conservent encore un certain niveau de protection pour certains secteurs de leur économie.

n'ont pas produit les résultats voulus en ce qui concerne l'emploi et le travail.

Effets escomptés et observés de la libéralisation économique et de l'ajustement structurel

Effets sur l'emploi

L'ouverture économique et l'ajustement structurel se sont certes soldés par une baisse de l'inflation et un rétablissement du revenu réel, mais dans une grande partie des pays de la région, au prix d'une vive appréciation du taux de change réel qui, comme je viens de l'indiquer, a été dans bien des cas encouragée par un taux de change fixe. Par suite de l'appréciation monétaire et de la réduction des niveaux de protection du marché intérieur, les importations ont augmenté et le déficit commercial ainsi que le déficit courant de la balance de paiements se sont alourdis de sorte que, les flux de capitaux étrangers ayant diminué jusqu'en 1997, la contrainte extérieure qui avait été à l'origine de la crise des années quatre-vingt est réapparue. Cela a conduit ces pays à adopter des politiques basées sur une plus grande flexibilité monétaire, un contrôle plus rigoureux de la croissance de la masse salariale, une réduction du niveau de l'emploi et même des mesures protectionnistes (mais de moins grande envergure que celles prises avant l'ouverture), allant ainsi à l'encontre de leur propre stratégie d'insertion dans l'économie mondiale.

Conséquences prévues

Par ailleurs, comme nous l'avons indiqué, l'ouverture du commerce extérieur au moyen de l'abaissement ou de l'élimination des obstacles tarifaires et paratarifaires aux importations devrait avoir deux conséquences manifestes:

— Un abaissement du prix des biens importables.

Cela devrait entraîner, du côté de la production, une réaffectation de facteurs vers les secteurs d'exportation et, du côté des consommateurs, une réaffectation des dépenses vers les biens importés désormais moins onéreux. En conséquence, l'accroissement des exportations devrait avoir une incidence positive sur l'emploi, alors que l'abaissement relatif du prix des biens importables devrait influencer favorablement sur le revenu réel des ménages.

— Une augmentation du prix relatif des biens à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée.

Emploi et chômage

Cette hausse devrait à son tour donner lieu à un accroissement de la demande relative de ces travailleurs, le postulat étant que les pays en développement se spécialiseraient dans la production de biens et services à coefficient relativement fort de main-d'œuvre non qualifiée (facteur le plus abondant), alors qu'ils importeraient des biens à coefficient relativement fort de main-d'œuvre qualifiée (facteur le plus rare). La demande de main-d'œuvre non qualifiée augmenterait alors à moyen et à long terme et celle de main-d'œuvre qualifiée diminuerait. A court terme, l'augmentation de l'emploi de main-d'œuvre non qualifiée ou semi-qualifiée serait ou pourrait être contrebalancée par une réduction de l'emploi dans les secteurs produisant des biens qui concurrencent les produits importés, vu que la nécessité même de soutenir la concurrence sur un marché intérieur moins protégé oblige les entreprises de ces secteurs à augmenter la productivité, ce qui, au moins dans un premier temps, repose dans une large mesure sur une diminution de l'emploi dans ces secteurs.

Toutefois, dans la pratique, on n'a observé ni une plus forte augmentation de l'emploi de main-d'œuvre non qualifiée (par rapport à la main-d'œuvre qualifiée), ni une réduction du chômage.

Si l'on considère l'ensemble des pays d'Amérique latine, on constate que le taux de chômage urbain, qui oscillait entre 5,5 et 6,5 pour cent entre 1990 et 1994, a commencé à augmenter à partir de 1995 jusqu'à avoisiner 8,5 pour cent à la fin de la décennie. Il était de 9,4 pour cent au début de cette année³. L'évolution est différente dans les pays des Caraïbes dotés d'une économie plus importante, vu que les taux de chômage y ont suivi une courbe descendante.

Le chômage des femmes dépasse d'environ 45 pour cent la moyenne. Le chômage des jeunes est presque deux fois plus élevé que la moyenne.

Les causes de l'augmentation insuffisante de l'emploi de main-d'œuvre non qualifiée et de la montée du chômage sont multiples. Cependant, l'une des principales, si ce n'est la principale, est que le prix relatif du travail non qualifié est bien souvent plus élevé en Amérique latine qu'en Asie, par exemple. De ce fait, l'ouverture commerciale pour de nombreux pays de la région, qui est allée de pair avec une appréciation monétaire, ne constitue pas un avantage comparatif au niveau du travail vu que la main-d'œuvre n'est ni aussi abondante ni aussi bon marché que dans les autres régions. Avant l'ouverture économique, presque tous les pays avaient un taux de change fixe et une politique commerciale protectionniste. Avec l'ouverture, de nombreux pays ont continué à opérer sur la base d'un taux de change fixe, mais avec peu ou pas de protection commerciale. Il en résulte, sur le front de la main-d'œuvre, que ces pays sont dépourvus d'instruments qui protègent l'emploi dans le secteur des biens exportables, moins concurrentiel du fait de la forte protection précédemment accordée. La situation est différente pour des pays comme le Mexique qui, comme nous l'avons déjà indiqué, ont pu mettre en œuvre, grâce à leur taux de change flexible, des politiques de protection et de promotion de l'emploi dans le secteur des biens exportables.

Effets sur la productivité du travail, les salaires et les revenus

Comme nous l'avons signalé plus haut, devant l'intensification de la concurrence internationale et l'appréciation monétaire, les entreprises réagissent en augmentant leur productivité par l'importation de nouvelles technologies à plus fort coefficient en capital et par l'introduction de méthodes de travail plus productives. L'augmentation de la productivité du travail entraîne une diminution de l'emploi par unité produite et, si le taux de croissance du produit n'augmente pas suffisamment pour contrebalancer cet effet, il en résulte une montée du chômage.

La productivité du travail a sensiblement augmenté dans le secteur moderne de l'économie (particulièrement dans les moyennes et grandes entreprises), mais la productivité moyenne a stagné dans l'ensemble des pays d'Amérique latine et des Caraïbes pendant la période allant de 1990 à 2001. Le taux de croissance a été de 0,3 pour cent par an jusqu'en 1998, ce qui est plutôt faible, et il est devenu négatif au cours des trois dernières années. La stagnation de la productivité moyenne est due à la chute de la productivité dans le secteur informel, lequel devient l'un des principaux obstacles à un développement durable et équitable. Cette productivité faible et en diminution est à l'origine de l'extrême modicité du revenu

Productivité et revenu dans le secteur informel

³ *Panorama Laboral, 2002, Avance del primer trimestre* (Lima, BIT, juillet 2002).

dans ce secteur au point que, comme je l'exposerai plus avant, nombreux sont ceux aujourd'hui qui préfèrent abandonner leur pays pour rechercher à l'étranger (même s'ils y travaillent illégalement) des perspectives plus attrayantes que celles qui leur sont offertes par l'économie informelle dans leur propre pays.

En ce qui concerne les revenus et les salaires, l'ouverture économique devrait entraîner une augmentation du revenu réel des personnes par suite de la baisse du taux d'inflation. Par ailleurs, la demande accrue de travailleurs non qualifiés ou semi-qualifiés devrait réduire l'écart salarial entre les catégories de travailleurs.

Les disparités salariales se creusent

Or la réduction de cette disparité des revenus et des salaires n'a pas eu lieu. Si l'emploi des personnes ayant un faible niveau de qualification a augmenté (en particulier dans le commerce et les services du secteur informel et dans les micro-entreprises), les disparités salariales, loin de s'amenuiser, se sont creusées. Diverses théories ont été émises pour expliquer ce phénomène, depuis celle qui avance que le secteur informel serait, dans une certaine mesure, saturé et ne pourrait plus absorber autant de travailleurs que par le passé, malgré la réduction du revenu moyen (qui expliquerait l'augmentation observée de la disparité des revenus) jusqu'à celle qui affirme que les taux d'activité ont diminué du fait que des travailleurs découragés par le niveau très bas des revenus et des salaires se sont retirés du marché du travail. Autre explication: la région n'ayant pas enregistré un boom de ses exportations, il n'y a pas eu création d'emplois non qualifiés dans le secteur des exportations mais dans celui des biens non exportables (particulièrement dans le secteur informel), d'où aucune réduction des écarts entre les revenus et salaires.

Les revenus réels augmentent

En ce qui concerne le revenu réel des travailleurs et des travailleuses, le pouvoir d'achat s'est accru en 2001 dans la majorité des pays, les salaires dans l'industrie augmentant en moyenne de 1,6 pour cent et les salaires minima de 2,9 pour cent. Pendant la période allant de 1990 à 2001, les salaires réels dans l'industrie ont progressé dans la région de 1,8 pour cent par an et les salaires minima de 0,9 pour cent. Cette augmentation n'a cependant pas permis de retrouver les niveaux de salaire de 1980: actuellement, les salaires minima représentent 74 pour cent de ceux qui étaient perçus il y a vingt ans et le pourcentage est de 98 pour les salaires dans l'industrie.

En 2001, dans huit pays d'Amérique latine, les salaires minima réels étaient inférieurs de plus de moitié à leur niveau de 1980: Mexique (31,2 pour cent), Pérou (32,1 pour cent), Haïti (32,7 pour cent), El Salvador (33,1 pour cent), Equateur (40 pour cent), Uruguay (42,1 pour cent), Bolivie (43,6 pour cent) et Venezuela (45 pour cent). Le Chili, la Colombie, le Costa Rica, la République dominicaine, le Panama et le Paraguay sont les seuls pays où les salaires minima sont plus élevés qu'en 1980.

Mais les inégalités persistent

En ce qui concerne la répartition des revenus, une étude récente de la CEPALC⁴ signale que l'Amérique latine est la région où l'inégalité est la plus marquée, quelle que soit la méthode de mesure utilisée, et que cette situation n'est pas nouvelle puisqu'elle est observée au moins depuis les années soixante-dix.

Selon la même étude, dans les années quatre-vingt-dix, les 5 pour cent les plus riches ont absorbé en moyenne 25 pour cent du revenu total et les 30 pour cent les plus pauvres 7,5 pour cent seulement. En Asie du Sud-

⁴ S. Morley: *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe* (CEPALC, 2000).

Ouest, ces pourcentages étaient respectivement de 16 et 12,2 pour cent, en Afrique de 24 et 10,1 pour cent et dans les pays développés de 13 et 12,7 pour cent.

Comme chacun sait, la répartition du revenu est déterminée par l'accès aux facteurs de production, par la capacité d'en disposer et par l'interaction de l'offre et de la demande de ces facteurs. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les facteurs de production qui font le plus défaut sont la main-d'œuvre qualifiée et le capital et c'est l'inégalité d'accès à une éducation de qualité et au capital qui explique dans une large mesure la concentration du revenu dans la région⁵.

Effets sur la protection sociale

Grâce à la création d'emplois, un plus grand nombre de personnes devraient pouvoir s'affilier à un système de sécurité sociale, ce qui devrait assurer aux institutions de protection sociale une certaine stabilité financière. En réalité, le pourcentage de salariés du secteur formel cotisant à la sécurité sociale dans la région est tombé de 80,6 pour cent en 1990 à 79 pour cent en 2000 et celui des salariés du secteur informel de 29,2 à 26,9 pour cent.

Effets sur l'évolution de la pauvreté

Par ailleurs, la théorie économique indique que la réduction du taux d'inflation devrait se traduire par une augmentation des revenus des couches relativement démunies de la population et de ce fait par une hausse de leur consommation, à la fois par le transfert de revenus vers les catégories sociales les plus touchées par l'inflation et par la modification du rapport de prix entre biens exportables et biens non exportables.

Cet effet, auquel s'ajoute une plus grande concentration des dépenses sociales publiques, devrait faire reculer la pauvreté. Or, malgré le faible taux d'inflation et l'amélioration des politiques sociales publiques, la pauvreté n'a pas diminué. A l'échelon mondial, le nombre de pauvres a augmenté de près de cent millions pendant la dernière décennie.

***Les pauvres
sont plus nombreux***

Cette diminution escomptée de la pauvreté n'a pas eu lieu non plus dans les Amériques, vu que les données de la CEPALC montrent que le pourcentage des familles pauvres ou extrêmement pauvres s'est accru entre 1995 et 2000. Ainsi, au cours de la dernière décennie, le total des personnes démunies a augmenté de 11 millions et le nombre des ménages pauvres s'est accru d'un peu plus d'un million. En 1999, la proportion de pauvres en Amérique latine était de 43,8 pour cent, et la proportion de ménages pauvres de 35,3 pour cent. L'extrême pauvreté s'est, elle, réduite à environ quatre millions de personnes. A la fin de la décennie, les indigents représentaient 18 pour cent de la population totale. Le taux de pauvreté comme d'extrême pauvreté demeure plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Entre 1990 et 1999 (année de croissance record), la proportion de ménages pauvres est tombée de 35 à 30 pour cent dans les villes et de 58 à 54 pour cent dans les campagnes, ce qui demeure très élevé. Pendant la même période, la proportion de ménages indigents (extrême pauvreté) est tombée de 12 à 9 pour cent dans les villes et de 34 à 31 pour cent dans les campagnes.

⁵ S. Morley, *op. cit.*

Tableau 1. Amérique latine: population et ménages pauvres ou indigents

	Pauvres						Indigents					
	Total		Zones urbaines		Zones rurales		Total		Zones urbaines		Zones rurales	
	Millions	%	Millions	%	Millions	%	Millions	%	Millions	%	Millions	%
Ménages												
1980	24,2	34,7	11,8	25,3	12,4	53,9	10,4	15	4,1	8,8	6,3	27,5
1990	39,1	41	24,7	35	14,1	58,2	16,9	17,7	8,5	12	8,4	34,1
1999	41,3	35,3	27,1	29,8	14,2	54,3	16,3	13,9	8,3	9,1	8,0	30,7
Population												
1980	135,9	40,5	62,9	29,8	73	59,9	62,4	18,6	22,5	10,6	39,9	32,7
1990	200,2	48,3	121,7	41,4	78,5	65,4	93,4	22,5	45	15,3	48,4	40,4
1999	211,4	43,8	134,2	37,1	77,2	63,7	89,4	18,5	43	11,9	46,4	38,3

Source: *Panorama Social de América Latina*, CEPALC, oct. 2001.

Attention accordée au secteur rural

Pour ce qui est du niveau et de l'évolution de ces taux de pauvreté, deux éléments importants méritent de retenir l'attention. En premier lieu, malgré les efforts déployés par les gouvernements pour renforcer et améliorer leur politique sociale en vue de réduire la pauvreté, tous les progrès réalisés se perdent dès lors que surgit une nouvelle crise. Le Pérou en est un exemple. Tous les progrès accomplis jusqu'en 1997 en matière de réduction de la pauvreté ont été annulés par la crise qui a débuté cette même année, au point que les niveaux de pauvreté sont plus élevés aujourd'hui qu'avant la crise. En second lieu, les taux les plus élevés de pauvreté sont enregistrés dans les zones rurales, ce qui nous amène à envisager la nécessité, d'une part, d'adopter des politiques d'incitation à l'investissement privé dans ces zones et, d'autre part, de développer l'infrastructure économique dans ces mêmes zones, particulièrement en ce qui concerne les voies de communication. Cela permettrait de promouvoir le développement de marchés locaux plus dynamiques et de relier l'économie à la géographie.

Pour ce qui est du rapport entre pauvreté et emploi, comme l'a signalé très justement José Antonio Ocampo, secrétaire exécutif de la CEPALC⁶, «l'emploi constitue le lien le plus important entre le développement économique et le développement social, car il constitue la principale source de revenus des ménages (80 pour cent du total). La plus grande intégration des pays de la région dans l'économie mondiale, d'une part, et les processus d'ajustement visant à assurer les équilibres macroéconomiques et à s'adapter aux changements dans ce contexte international, d'autre part, ont des effets sociaux qui s'exercent surtout par le biais de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail, lequel influe sur les revenus, la protection sociale et la répartition du bien-être matériel de la population. L'exclusion et la segmentation sociale résultant de l'accès insuffisant à des emplois de qualité sont donc des facteurs déter-

⁶ *Globalización y desarrollo social*, allocution du secrétaire exécutif de la CEPALC, José Antonio Ocampo, lors du deuxième Sommet des ex-Présidents d'Amérique latine (Santiago, 22-23 avril 2002).

minants de la pauvreté et des inégalités sociales qui se reproduisent dans le temps et qui se matérialisent par la concentration élevée et persistante du revenu dans la région».

Par ailleurs, la pauvreté touche de plus en plus les femmes et les enfants, ces derniers du fait de la plus grande proportion de mineurs dans les ménages pauvres, qui résulte du taux de fécondité plus élevé des femmes dans ces ménages. Dans le cas des femmes, cela tient au fait qu'elles ont plus de difficultés à accéder à un *travail décent*, c'est-à-dire à des emplois ou autres sources de revenu qui leur permettent de satisfaire leurs besoins essentiels. Malgré une hausse notable au cours des dernières décennies, les taux d'activité des femmes, en particulier celles issues de ménages pauvres, restent nettement inférieurs à ceux des hommes (39 points de pourcentage dans les catégories à faible revenu et 30 points en moyenne – *Panorama Laboral, 1999*). Les taux de chômage et d'activité dans le secteur informel demeurent supérieurs dans le cas des femmes. Ces phénomènes sont liés notamment aux facteurs suivants: a) la persistance d'une division du travail d'après le sexe; les femmes continuent à assurer la plus grande part des tâches domestiques et familiales, de sorte que, si elles ne bénéficient pas de services d'appui pour la garde des enfants, elles ont d'immenses difficultés à accéder à un travail rémunéré, particulièrement dans le secteur formel; b) la persistance d'une forte segmentation professionnelle sur le marché du travail; la dévalorisation économique et sociale des tâches exécutées en majorité par les femmes (surtout associées à des services aux personnes) entraîne des revenus plus faibles; c) l'inégalité d'accès aux ressources productives (crédit, technologie, information, formation).

**Malgré le progrès,
les femmes restent
les plus désavantagées**

Il existe sans nul doute un rapport entre pauvreté et travail des enfants. Dans les ménages pauvres, les enfants sont conduits à travailler, n'hésitant pas à exercer les tâches les plus dangereuses pour contribuer au revenu familial. Ils ne peuvent donc pas s'instruire et, de ce fait, ils occuperont très probablement à l'âge adulte un emploi peu productif et peu rémunéré, de sorte que leurs enfants devront à leur tour travailler pour compléter le revenu familial. Il s'agit d'un cercle de perpétuation de la pauvreté qui a pour vecteur le travail des enfants.

Le travail des enfants

La diminution de l'extrême pauvreté malgré l'augmentation de la pauvreté en général s'explique par un double phénomène: d'une part, l'amélioration des salaires réels des plus démunis du fait de la baisse du taux d'inflation et, d'autre part, l'application de politiques sociales publiques mieux conçues (ciblées) et mieux gérées. L'augmentation de la pauvreté en général tiendrait donc à l'appauvrissement des classes moyennes.

Effets sur la structure de l'Etat

Dans de nombreux pays, les processus d'ouverture et d'ajustement ont coïncidé avec la réforme de l'Etat. Celle-ci s'est limitée dans bien des cas à la privatisation de la propriété ou de la gestion des entreprises et des biens publics mais, dans d'autres, elle a eu également une incidence sur la structure institutionnelle du gouvernement. Dans les cas où une réforme totale ou partielle a été entreprise, l'objectif était de redéfinir le rôle de l'Etat (qui cessait d'être un Etat producteur) et d'en augmenter l'efficacité.

La réforme ne satisfait aujourd'hui presque personne; certains la jugent insuffisante, d'autres excessive. Certains estiment que cette réforme a dénaturé le rôle de l'Etat, d'autres pensent qu'elle n'a en rien modifié la démarche de l'Etat qui, à leur sens, entrave le bon fonctionnement des marchés.

Tâche en suspens La réalité se situe probablement, comme c'est le cas en général, à mi-chemin. Certes, la privatisation des entreprises publiques a souvent été bénéfique à la population et, dans ce cas, le processus de privatisation a été clair et transparent. Cependant, il est également manifeste que, dans bien d'autres cas, la population n'a rien vu des bienfaits de la privatisation, car on est passé d'un monopole public à un monopole privé, sans amélioration du service fourni et sans baisse des prix (qui ont en fait parfois augmenté). Dans certaines entreprises, le processus de privatisation ne semble pas avoir été aussi clair et transparent qu'il aurait dû l'être, si l'on en juge par les diverses enquêtes judiciaires en cours. C'est pourquoi, après la première grande vague de privatisation, les gens exigent aujourd'hui que les critères de privatisation des entreprises publiques soient ce qu'ils doivent toujours être: améliorer et développer les services, qui doivent être à prix raisonnable, dans des conditions de concurrence normale et par la voie de processus de privatisation transparents et à l'abri de tout soupçon; autrement dit, les privatisations doivent avoir pour objectif final de servir les intérêts de la société.

En ce qui concerne la réforme des institutions du gouvernement, si des efforts importants ont été réalisés pour en rationaliser la structure et le fonctionnement, il est vrai également que, dans bien des cas, la réforme s'est résumée à une simple modification de l'organigramme général du pouvoir exécutif. Des ministères ont été supprimés, d'autres ont été créés, certains ont fusionné, des programmes ont été transférés d'un ministère à un autre, des commissions interministérielles ont été constituées, etc. Le résultat, que nous ne pouvons que déplorer, est que, à quelques exceptions près, la réforme a changé beaucoup de choses pour ne pas changer grand-chose. Cela peut s'expliquer par le fait qu'on ne s'est pas fondé sur la bonne hypothèse de départ: il fallait tout d'abord se demander ce que la société attend de l'Etat, et en particulier de l'exécutif, pour déterminer, sur cette base et en premier lieu, quelles sont les fonctions de l'Etat en ce qui concerne les citoyens et quelle devrait en être la structure pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de ces fonctions. Nous nous sommes beaucoup occupés de réaménager la maison, mais pas suffisamment d'en dresser au préalable les plans.

En somme, j'ai le sentiment que la réforme véritable de l'Etat reste à faire. Il ne s'agit pas d'étendre ou de réduire ses pouvoirs mais de faire en sorte qu'il soit plus proche des citoyens et des citoyennes pour pouvoir répondre mieux et plus efficacement à ce qu'ils attendent de lui. Nous devons pour cela chercher à nous entendre sur la nature et les fonctions de l'Etat plutôt que sur sa taille, d'autant que celle-ci doit être adaptée aux fonctions qu'il doit remplir et aux possibilités de financement.

Poussée des migrations

Emigration: un phénomène complexe

Il n'est pas étonnant que, dans notre région, la pénurie d'emplois et la mauvaise qualité d'une grande partie des emplois existants donnent lieu à un phénomène qui, s'il n'est pas nouveau, commence à prendre une ampleur considérable et auquel nous n'avons peut-être pas accordé une attention suffisante. Je veux parler de l'émigration, vers des pays d'un niveau de développement élevé, d'un nombre de plus en plus grand de personnes en quête de perspectives d'emploi nouvelles et plus intéressantes. Dans le cas de la Bolivie, du Pérou, de l'Equateur, du Nicaragua, d'El Salvador, du Honduras et du Guatemala, pour ne citer que les pays où l'émigration est la plus élevée, une forte proportion de la population active vit à l'étranger.

Comme nous le savons, dans les pays d'accueil, qu'il s'agisse de pays d'Amérique latine, des Etats-Unis, du Canada ou de pays de l'Union européenne ou de la partie méridionale de notre continent, ce flux migratoire suscite un certain rejet social, même si l'on commence à reconnaître que l'émigration est un antidote contre le vieillissement de la société. Peu à peu s'impose l'opinion selon laquelle la croissance économique n'est possible que dans les conditions suivantes: frontières ouvertes, mouvements migratoires bien ciblés, population rajeunie. Il est admis que, pour éviter le vieillissement de la population, l'explosion des coûts, la faillite du régime de pensions et les mouvements migratoires, il faut lutter pour l'ouverture réglementée des frontières.

Pour les pays fournisseurs de main-d'œuvre, ce processus toujours plus rapide d'émigration⁷ a des effets positifs, tels que l'envoi de fonds des travailleurs émigrés à leurs familles, mais peut également avoir des conséquences négatives dont on n'a pas encore évalué l'ampleur. L'une de ces conséquences est la perte d'une multitude de travailleurs qualifiés et semi-qualifiés – les travailleurs pauvres peu qualifiés n'étant pas les seuls à émigrer – et, de ce fait, le transfert à l'étranger d'investissements coûteux dans l'éducation et la formation consentis par les pays exportateurs de main-d'œuvre⁸. Nous observons déjà que des pays en développement, paradoxalement dépourvus de main-d'œuvre dans des secteurs clés comme la construction, sont contraints de faire venir des travailleurs de pays voisins.

Tableau 2. Fonds envoyés par des travailleurs émigrés à leur pays d'origine, 2001 (en millions de dollars)

Pays d'origine	Montant
Bolivie	103
Brésil	2 600
Colombie	670
Cuba	930
El Salvador	1 972
Equateur	1 400
Guatemala	584
Haïti	810
Honduras	460
Jamaïque	959
Mexique	9 273
Total	23 083

Source: Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

⁷ En Equateur, par exemple, on estime que les émigrants représentent 12 pour cent de la population active.

⁸ Une étude du BIT montre qu'au milieu de la décennie écoulée, sur le total des Equatoriens qui avaient émigré dans d'autres pays andins, près de 55 pour cent avaient achevé des études secondaires ou universitaires.

Ajustement du marché du travail

A la différence des années soixante-dix et quatre-vingt, période pendant laquelle, en cas de crise économique, l'ajustement du marché du travail se matérialisait par une augmentation du nombre de chômeurs et du nombre de travailleurs dans le secteur informel et dans des activités à faible productivité et à bas revenu, au cours de la décennie écoulée et actuellement, l'ajustement se traduit également par l'augmentation exponentielle du nombre d'émigrants. Ce phénomène nous montre la profondeur et la gravité de la crise, car il fait apparaître que, dans de nombreux pays, le secteur informel qui était traditionnellement le «refuge» des travailleurs ne trouvant pas d'emploi dans le secteur formel offre aujourd'hui des salaires si bas que bon nombre de ceux qui auparavant y trouvaient refuge préfèrent émigrer pour travailler, y compris dans l'illégalité, dans des pays à revenus plus élevés.

Les grands exclus: les populations autochtones et les paysans pauvres

Les grands exclus

Un autre segment important de la population se heurte à de graves problèmes de pauvreté, de marginalisation et d'exclusion: les populations autochtones des différents pays de la région. Malgré les progrès réalisés ces dernières années en ce qui concerne la protection de leurs droits, ces populations sont celles qui connaissent les taux les plus élevés de pauvreté; elles ont des difficultés à accéder à la propriété de la terre, à protéger leur environnement face aux exploitations économiques qui viennent s'implanter sur leurs territoires, à défendre la propriété intellectuelle de leurs techniques ancestrales, à s'intégrer pleinement en tant que citoyens de plein droit dans la vie et les institutions de leur pays et à accéder, y compris matériellement, aux marchés. Tout cela malgré la large adhésion des gouvernements de la région à la convention n° 169, dont l'application effective est néanmoins très loin de répondre aux attentes de l'OIT et des populations autochtones elles-mêmes. Dans certains pays, des catégories raciales spécifiques et, en général, les paysans pauvres qui se consacrent à l'agriculture de subsistance se trouvent dans une situation similaire. La rentabilité des activités agricoles a fortement diminué au cours de la dernière décennie, et ces catégories de la population ont encore plus de difficultés aujourd'hui à s'intégrer dans une économie mondialisée en raison de la persistance de déficits importants en matière d'infrastructure, de financement et de commercialisation, et d'un accès insuffisant à l'information sur les marchés.

Développement pour tous

Pour toutes ces raisons, on peut affirmer que, en Amérique latine et dans les Caraïbes, les gens, dans leur majorité, ont le sentiment qu'ils ne tirent pas profit de l'actuel processus de développement. Associer le plus grand nombre possible de citoyens aux efforts accomplis pour progresser en veillant à ce que la majorité bénéficie des résultats obtenus constituerait une démarche positive pour les personnes, les familles et les sociétés, ainsi que pour le processus lui-même.

Pour garantir le progrès, il est indispensable de faire face aux problèmes, comme ceux qui ont été énoncés, en restant fidèle à l'idée d'économies et de sociétés ouvertes et libres. Il convient d'appliquer des politiques macroéconomiques de relance qui accordent expressément la priorité au maintien de l'emploi existant ainsi qu'à la création de postes de travail et qui, simultanément, donnent la possibilité d'harmoniser les politiques économiques et sociales dans un cadre de discipline budgétaire et de liberté économique.

Aujourd'hui, la région se heurte à divers problèmes: montée du chômage (particulièrement parmi les femmes et les jeunes des zones urbaines),

expansion du secteur informel, précarité de l'emploi, exclusion, pauvreté. Ces problèmes sont-ils la conséquence de la mondialisation ou sont-ils des problèmes structurels qui existent de longue date et que la mondialisation n'a pas réussi à surmonter jusqu'ici?

2. Economie mondialisée et travail décent

Accroissement de la précarité et de l'insécurité

Le fait que les avantages du développement économique ne se traduisent pas par un progrès en matière sociale et de travail, et l'insécurité qui en découle pour les travailleurs et leurs familles, sont à n'en pas douter l'un des grands paradoxes de notre époque. Les gens sont angoissés par l'insécurité et la précarité. Pour beaucoup, la seule issue est de rejoindre les secteurs les plus précaires de l'économie informelle ou d'émigrer, dans des conditions régulières ou non, à la recherche de meilleurs horizons.

J'ai souvent constaté comment les revenus du travail et la satisfaction qu'il procure ont un impact direct sur la vie familiale. De fait, pour chaque chômeur, il y a une famille malheureuse. Le chômage des parents est facteur de tensions, de violence, de mauvais traitements au sein de la famille. Il affecte la scolarité des enfants et conduit ceux-ci à la délinquance, à la toxicomanie et, trop souvent, les oblige à travailler. Dans une économie à bas revenus, les chômeurs et leurs familles sont livrés à leur sort.

C'est pourquoi les travailleurs sont préoccupés par l'emploi et la sécurité, présente et future, d'eux-mêmes et de leurs familles, et se demandent s'ils pourront assurer à leurs enfants un avenir, une éducation, une couverture médicale et d'autres prestations indispensables. Il faut donc qu'ils se fassent entendre dans la communauté et dans leur milieu de travail, qu'ils soient respectés et que leurs droits au travail le soient également. Ces préoccupations sont communes à tous et elles portent sur les multiples aspects de l'existence quotidienne: les gens perçoivent leur vie comme un tout.

Des doutes légitimes

Compte tenu de cette réalité, on comprend que beaucoup doutent des bienfaits de la mondialisation. La réponse à ces interrogations réside pour l'essentiel dans le monde du travail. Il est la référence qui permet aux gens de juger de leur qualité de vie. Lorsque le monde du travail ne fonctionne pas bien, la société et la famille ne fonctionnent pas bien non plus.

Le travail devrait être au cœur de la politique mais il n'est pas suffisamment pris en compte pour analyser la réalité économique et pour adopter des mesures dans ce domaine. Il faut donc placer au centre du développement les personnes et le travail, par le biais duquel celles-ci peuvent participer aux efforts déployés en commun pour progresser. A ce sujet, il est extrêmement utile de déterminer dans quelle mesure une décision économique donnée crée ou détruit des emplois, et de prendre les précautions nécessaires.

Montée des incertitudes

Le monde du travail

Le travail doit être décent

Pour la grande majorité des gens, le travail rémunéré, dans des micro, petites, moyennes et grandes entreprises, continue d'être le principal moyen de définir leur identité et leur place dans la communauté. Le travail reste le meilleur moyen de prendre part à la société. Il contribue à développer l'amour-propre, donne reconnaissance sociale et capacité économique et facilite la participation civique. Cela étant, les emplois ne garantissent pas tous dignité et épanouissement personnel.

Les emplois ne sont pas tous décents

Le travail des enfants, le travail forcé, le travail effectué dans des conditions insalubres ou dans le secteur informel n'aident pas à la définition de l'identité personnelle. Le travail qui n'est pas assorti de conditions de sécurité et d'une protection sociale appropriées ne contribue pas à la dignité personnelle, pas plus que les emplois pour lesquels la liberté syndicale n'est pas respectée, ni les cas dans lesquels les travailleurs font l'objet de discriminations fondées sur le sexe, la race, l'ethnie, l'âge, l'origine sociale ou nationale ou les convictions politiques ou religieuses.

L'OIT a souligné que le *travail décent* est l'aspiration la plus profonde des hommes et des femmes. C'est le travail qui permet de satisfaire les besoins personnels et familiaux – alimentation, santé, sécurité, éducation des enfants. C'est le travail qui garantit un revenu à l'âge de la retraite et le respect des droits fondamentaux du travail.

Travail et économie

Par conséquent, c'est à travers le travail que les gens jugent du fonctionnement de l'économie. L'équilibre budgétaire, les ajustements structurels, la révolution des technologies de l'information et de la communication, le commerce, les investissements et l'économie mondialisée ne sont pour beaucoup de personnes que des concepts abstraits dont elles n'apprécient l'importance réelle que s'ils ont des effets sur le lieu de travail et s'ils accroissent la possibilité de créer des emplois et des revenus, de fournir une protection appropriée, de promouvoir la participation des travailleurs par le biais du dialogue social, autrement dit de créer un *travail décent*.

Définition du travail décent

Que faut-il entendre par *travail décent*? Comme je l'ai indiqué à plusieurs reprises, ce qui définit le mieux le *travail décent*, c'est l'idée que les gens s'en font. Il s'agit de leur poste de travail et de leurs perspectives d'avenir, de leurs conditions d'emploi, de l'équilibre entre travail et vie familiale, de la possibilité d'envoyer leurs enfants à l'école ou de les soustraire au travail. Il s'agit de l'égalité entre hommes et femmes, de l'égalité de reconnaissance et de la formation des femmes pour qu'elles puissent prendre des décisions et maîtriser leur vie. Le *travail décent*, c'est avoir les capacités nécessaires pour être compétitif sur le marché, se tenir au courant des nouvelles qualifications technologiques et préserver sa santé. C'est développer les qualifications liées à l'esprit d'entreprise, recevoir une partie équitable de la richesse que l'on a contribué à créer et ne pas faire l'objet de discrimination. C'est pouvoir se faire entendre sur le lieu de travail et dans la communauté. Dans les situations les plus extrêmes, c'est pouvoir passer de la subsistance à l'existence. Pour beaucoup de personnes, c'est le moyen fondamental d'échapper à la pauvreté. Pour beaucoup d'autres, c'est celui de réaliser ses aspirations dans la vie quotidienne et de manifester sa solidarité avec autrui. Et, partout et pour tous, le *travail décent*, c'est garantir la dignité humaine dont beaucoup de secteurs de la population sont privés.

Ces attentes ne sont pas toutes satisfaites. Malgré la croissance économique enregistrée pendant une grande partie de la décennie passée, le déficit de *travail décent* n'a pas diminué. Au contraire, dans la plupart des régions, il s'est accentué.

A ce sujet, le bureau régional a analysé dans sa publication périodique *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2001* l'évolution de sept indicateurs du niveau absolu de *travail décent* (chômage, économie informelle, salaires sectoriels et minima réels, écarts de revenus entre hommes et femmes, protection sociale et heures ouvrées) pour 1999-2000. Il en ressort que sept pays de la région ont enregistré des progrès en matière de *travail décent* (Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panama et Paraguay) mais que, dans deux pays, la situation n'a pas changé (Bolivie et Pérou). Enfin, dans six pays – dont la population active représente près de 75 pour cent de celle de la région –, les indicateurs font apparaître un recul au cours des années quatre-vingt-dix (Argentine, Brésil, Equateur, Mexique, Uruguay et Venezuela)⁹.

Indicateurs de travail décent

Pourquoi la mondialisation économique et technologique n'a-t-elle pas réussi, du moins jusqu'à maintenant, à diminuer le déficit de *travail décent* dans le monde et dans la région en particulier? Pour trois raisons au moins. La première est le déséquilibre qui existait au moment de l'ouverture économique et commerciale. La deuxième est la prééminence des politiques de stabilité macroéconomique, sans que l'on analyse dûment ni leurs objectifs ni leurs effets sociaux. La troisième est l'évolution du système des valeurs politiques.

Causes du déficit de travail décent

Déséquilibres au moment de l'ouverture économique et commerciale

Comme je l'ai déjà indiqué, les pays «entrent» dans la mondialisation avec divers types de déséquilibres:

- a) structure très hétérogène de production, d'emploi et de productivité;
- b) dette extérieure élevée;
- c) dette sociale accumulée;
- d) déséquilibres macroéconomiques (forte inflation);
- e) incapacité institutionnelle de résoudre les problèmes sociaux et politiques.

L'ouverture économique et financière fait pression sur les structures en place et les affaiblit et, plus encore, les soumet à un violent climat d'incertitude en internalisant l'impact des crises mondiales (asiatique et russe) mais aussi régionales (mexicaine, argentine et maintenant brésilienne).

Prééminence de la politique d'équilibre macroéconomique et poids de la dette extérieure

Au cours des deux dernières décennies, les banques centrales ont adopté des politiques monétaires visant à contrôler la hausse des prix (à cette fin, beaucoup de pays ont modifié la loi organique de leur banque centrale), et les gouvernements se sont servis du budget public pour encourager les investissements, l'argument étant qu'en éliminant le déficit budgétaire on diminue l'indice du risque-pays, ce qui suscite la confiance des investisseurs. En règle générale, l'accent est davantage mis sur les questions macroéconomiques, comme l'ampleur du déficit public, que sur les aspects structurels, comme l'efficacité et la compétitivité de l'industrie. On ne s'étonnera donc pas de l'absence, dans beaucoup de pays, de politiques sectorielles visant à encourager les investissements créateurs d'emplois, ou de l'absence de politiques macroéconomiques manifestement réactives.

Politique monétaire

⁹ *Panorama Laboral, 2001* (Lima, BIT, déc. 2001).

Dans la plupart des pays non industrialisés, les politiques monétaires sont encore principalement formulées en fonction d'un objectif: maîtriser l'inflation. Souvent, on ne se préoccupe guère des coûts budgétaires et sociaux (hausse du chômage et du sous-emploi) de ces politiques. La définition d'objectifs spécifiques en matière d'emploi a l'avantage de permettre d'envisager ouvertement d'éventuels compromis entre les objectifs de maîtrise de l'inflation et les priorités, tant en ce qui concerne le chômage que le financement de la protection sociale.

Dettes extérieures Par ailleurs, le problème de la dette extérieure n'a pas été résolu et les pays doivent consacrer encore une bonne partie de leurs capacités au paiement de la dette. Dans certains pays, la situation devient même insoutenable. L'Argentine en est un exemple éloquent: elle ne peut pas payer sa dette et, par conséquent, ne reçoit pas les crédits extérieurs nécessaires pour sortir de la récession, condition indispensable pour pouvoir ensuite honorer ses engagements envers ses créanciers. Il faut sortir de ce cercle vicieux. Pour cela, les gouvernements et les institutions financières internationales doivent faire un grand effort d'imagination et s'engager en faveur de l'avenir de la population, en particulier des plus pauvres.

Dettes intérieures Malheureusement, on n'a guère avancé dans la restructuration de la dette publique dont la plus grande partie reste constituée par la dette extérieure et non par la dette intérieure. La Colombie est peut-être l'une des rares exceptions à cette situation. Depuis 1998, la composition de sa dette évolue. Mais, dans beaucoup d'autres pays, les banques centrales ne semblent pas s'être suffisamment soucies d'utiliser des titres de la dette dans le cadre de leur politique monétaire, ce qui explique, outre le poids élevé de la dette extérieure dans l'ensemble de la dette publique, le fait que dans beaucoup de pays de la région le marché des capitaux ne s'est pas développé.

Il en résulte que bon nombre de pays doivent consacrer une grande partie de leurs ressources au paiement de la dette, ce qui limite, voire réduit la disponibilité de ressources pour les investissements sociaux.

Politique budgétaire Dans la plupart des pays, la difficulté qu'il y a actuellement à conjuguer des politiques macroéconomiques disciplinées et le financement des investissements sociaux est non seulement due au poids de la dette, mais aussi à la politique budgétaire suivie pendant les périodes de croissance économique, en particulier en 1990-1997. Pendant cette période, la politique budgétaire a été procyclique: plus le volume d'activités économiques s'accroissait, plus les dépenses budgétaires augmentaient. On n'a pas pensé alors à des politiques anticycliques qui auraient permis d'épargner (par le biais de fonds de stabilisation ou autres) en prévision des époques de «vaches maigres». C'est le cas maintenant et les restrictions budgétaires et l'absence des ressources qui auraient pu être économisées pendant les bonnes années empêchent les gouvernements de financer les politiques sociales et de l'emploi que la population demande. Les politiques budgétaires devraient donc être révisées dans une optique anticyclique. Je reviendrai sur ce point.

A l'évidence, comme l'indique Stiglitz¹⁰, «une certaine discipline budgétaire est nécessaire. La plupart des pays seraient plus prospères si l'Etat se concentrait sur la mise en œuvre des services publics essentiels au lieu de diriger des entreprises dont on peut soutenir qu'elles seraient mieux gérées dans le secteur privé; la privatisation a donc souvent un sens. Quand la libéralisation du commerce – l'abaissement des droits de douane

¹⁰ J.E. Stiglitz: *La grande désillusion* (Paris, Fayard, août 2002), pp. 85-86.

et l'élimination des autres mesures protectionnistes – est accomplie correctement et au bon rythme afin que de nouveaux emplois soient créés parallèlement à la destruction des emplois improductifs, il peut y avoir des gains d'efficacité importants. Le problème, c'est que beaucoup de ces politiques sont devenues des fins en soi, non des moyens au service d'une croissance juste et durable. Dans ces conditions, elles ont été poussées trop loin, trop vite, et sans être accompagnées d'autres mesures qui étaient nécessaires. Les résultats ont été très éloignés des objectifs. L'austérité budgétaire poussée trop loin, dans une situation qui ne s'y prête pas, peut provoquer des récessions, et les taux d'intérêt élevés peuvent bloquer des entreprises encore frêles».

Cela étant, l'une des conditions requises pour appliquer des politiques budgétaires anticycliques est d'élaborer un système fiscal neutre, sans discriminations ni privilèges, qui empêche les fraudes. Seule une politique fiscale de ce type, conjointement avec le recours à l'endettement public interne, permettra de financer les politiques budgétaires.

Evolution de la notion de sécurité individuelle et collective

Ce qui, à mon sens, explique aussi que le déficit de *travail décent* n'a pas diminué dans la plupart des pays de la région est le fait que tant la prééminence de la politique d'équilibre macroéconomique que beaucoup de réformes sociales, y compris les réformes du travail des dernières années, correspondent à l'évolution de valeurs que, il y a peu encore, on considérait comme inébranlables.

L'insécurité est-elle une valeur?

Alors que l'un des piliers de l'Etat-providence était la recherche de la sécurité des personnes, de la société et de l'Etat lui-même face aux périls et dangers qui pouvaient se produire, aujourd'hui beaucoup de personnes et d'institutions considèrent l'insécurité individuelle et collective comme une nouvelle «valeur» éthique et sociale, cette insécurité obligeant les personnes et les collectivités à choisir «ce qu'il y a de mieux» et, par conséquent, à s'efforcer au maximum d'éviter des choix erronés. Le risque, argue-t-on, conduit à déployer davantage d'efforts, et ceux-ci au succès individuel, lequel assurerait l'efficacité du système. On estime que l'insécurité et, jusqu'à un certain point, la précarité, sont des fils conducteurs du marché, celui-ci étant considéré au sens le plus large du terme et en fonction de son efficacité.

Comme l'indique Ulrich Beck ¹¹, cette économie politique de l'insécurité se traduit par un effet d'entraînement: ce qui, pendant les époques favorables, se complétait et se renforçait mutuellement – plein emploi, pérennité des pensions, recettes fiscales élevées, grande latitude pour la politique d'administration publique – constitue maintenant un danger mutuel. Le travail devient précaire, les fondements de l'Etat-providence se fissurent et le parcours normal des personnes devient fragile.

Il est certain que l'Etat-providence comporte des limites qui doivent être dépassées et que l'initiative individuelle peut déboucher sur des dynamiques positives. Toutefois, il faut un équilibre adéquat entre sécurité et incertitude dans les structures socio-économiques et politiques qui prévalent dans la région.

Il en résulte, outre les facteurs que je viens de mentionner, que le déficit de *travail décent* reste élevé dans la plupart des pays de la région.

¹¹ U. Beck: *Libertad o capitalismo: el incierto futuro del trabajo*, fév. 2002.

3. Défis de travail décent dans les Amériques

Pour réaliser les aspirations des gens, il faut commencer par faire face au déficit global de *travail décent*. Il se traduit par une offre d'emplois insuffisante, tant pour les hommes que pour les femmes, par une protection sociale inappropriée, par le déni des droits au travail et par des déficiences du dialogue social. Voilà qui montre la grande distance qu'il y a entre le monde du travail actuel et l'espoir d'une vie meilleure.

On examinera maintenant certains des principaux déficits en la matière sur le continent américain.

Déficits en matière normative

Egalité entre hommes et femmes

Il est important de s'interroger sur l'existence d'éventuels déficits en matière d'égalité entre hommes et femmes dans l'ensemble et dans chacun des volets du programme d'activités concernant un *travail décent*. L'un des points essentiels de ce programme est que toutes les personnes qui travaillent, hommes et femmes, ont des droits qui doivent être respectés. Or, en proportion, les femmes sont plus nombreuses à *ne pas être reconnues comme sujets de ces droits*, du fait qu'elles sont surreprésentées dans des secteurs d'activité invisibles et privées de protection.

Il faut donc, tout d'abord, garantir le même statut juridique aux hommes et aux femmes mais cela ne suffit pas. Progresser dans les activités relatives au *travail décent*, en tenant compte de leurs aspects liés aux questions d'égalité, suppose de progresser dans l'égalité entre hommes et femmes. Il faut donc lier le respect des droits des femmes et des hommes au travail aux autres objectifs stratégiques de l'OIT (accroître les possibilités pour les femmes et pour les hommes d'obtenir un emploi et un revenu convenables, accroître l'étendue de la protection sociale et renforcer le dialogue social).

La convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, figurent parmi les conventions considérées comme fondamentales dans la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*. Toutefois, d'autres conventions de l'OIT sont également essentielles pour réaliser l'objectif de la non-discrimination, entre autres la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, et la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981.

En Amérique latine, le taux de ratification des conventions n°s 100 et 111 est élevé (voir tableau 4). Cela étant, les écarts de rémunération constituent encore l'une des formes les plus persistantes d'inégalité au travail entre hommes et femmes. En Amérique latine, actuellement, les revenus des femmes par heure ouvrée représentent en moyenne les trois quarts de ceux des hommes.

Protection de la maternité

Il convient de se soucier tout particulièrement de la protection de la maternité: la situation actuelle, future ou probable de la femme en tant que mère et principale responsable des tâches ménagères et familiales, reste pour elle la principale cause de discrimination au travail. Il ne peut y avoir d'égalité de chances entre hommes et femmes au travail sans une protection appropriée de la maternité et du droit des femmes à ne pas faire l'objet de discrimination au travail pour des raisons liées à leur capacité de reproduction. Alors que la législation de la plupart des pays latino-américains est relativement avancée dans ce domaine, les droits qu'elle consacre sont très souvent enfreints. Il faut en priorité: a) renforcer les législations nationales de protection de la maternité, en particulier

les mécanismes de protection contre le licenciement des femmes enceintes ou qui allaitent, ainsi que les mécanismes pertinents de financement des prestations médicales et sociales actuellement en place dans la plupart des pays latino-américains, qui visent à garantir le caractère non discriminatoire de ces mesures de protection; *b)* améliorer les mécanismes destinés à contrôler le respect de la législation de protection de la maternité; *c)* chercher à étendre cette protection aux nombreuses femmes occupant des emplois précaires et atypiques et qui, aujourd'hui, en sont exclues (au sens de la nouvelle convention n° 183 sur la protection de la maternité que la Conférence internationale du Travail a adoptée en juin 2000).

Par ailleurs, l'égalité entre hommes et femmes dans le monde du travail est étroitement liée à leur égalité dans les tâches familiales et du foyer (reproduction sociale). Il est important de promouvoir les changements nécessaires à un meilleur partage des responsabilités familiales au foyer, et d'améliorer et d'étendre les équipements de soins aux enfants pour surmonter l'une des principales entraves à l'insertion des femmes dans le monde du travail, en particulier l'insertion des plus pauvres d'entre elles.

Les déficits que l'on constate ne sont pas tous liés à la discrimination fondée sur le sexe. Ainsi, la discrimination raciale, la discrimination à l'encontre des porteurs du VIH/SIDA et les discriminations culturelles, y compris religieuses, sont monnaie courante.

De plus, on constate de nombreux problèmes graves en ce qui concerne l'application des conventions de l'OIT, notamment celles qui portent sur les droits fondamentaux. En dépit des efforts que les gouvernements, les travailleurs, les employeurs et les organismes internationaux déploient pour faire reculer le travail des enfants, plus de 17 millions de garçons et de filles sont encore dans cette situation en Amérique latine.

A propos du non-respect de la liberté syndicale, on rappellera que l'Amérique latine représente plus de 52 pour cent de l'ensemble des cas qui ont été soumis depuis 1990 au Comité de la liberté syndicale. De plus, le travail forcé fait l'objet d'observations de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, ainsi que de rapports globaux soumis au titre de la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*.

Les conventions prioritaires, par exemple la convention n° 122 (politique de l'emploi), les conventions n°s 81 et 129 (inspection du travail) ou la convention n° 144 (consultations tripartites), sont essentielles pour résoudre les difficultés d'application et de mise en pratique des politiques axées sur le *travail décent*.

Déficits en matière d'emploi et de revenus

A la fin du premier trimestre de l'année en cours, 9,4 pour cent de la population active urbaine de l'Amérique latine étaient au chômage¹². Etant donné le faible taux de croissance économique escompté pour 2002, nous estimons que le taux de chômage en milieu urbain atteindra 9,8 pour cent, soit le pire chiffre des trente dernières années. Il équivaut à environ 18 millions de personnes. Aux Caraïbes, où une autre méthodologie est appliquée pour mesurer le chômage, ce taux est compris entre 9 pour cent (Barbade) et 16 pour cent (Jamaïque). Ces chiffres sont d'autant moins bons qu'ils traduisent une hausse du chômage qui a commencé en 1995

Responsabilités familiales

Discrimination et respect des droits fondamentaux au travail

17 millions de Latino-américains sans emploi

¹² *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe. Avance 2002* (Lima, BIT).

(jusqu'alors son taux moyen en Amérique latine était d'environ 6 pour cent). Cette tendance n'a pas encore pu être inversée.

Comme je l'ai déjà indiqué, le chômage en milieu urbain touche principalement les femmes et les jeunes. Celui des femmes est d'environ 45 pour cent supérieur au taux global moyen et celui des jeunes représente presque le double de ce taux.

Femmes chefs de famille

En Amérique latine, les femmes constituent actuellement 40 pour cent de la population active urbaine. Environ 30 pour cent des foyers ont une femme à leur tête et, dans le quart des foyers biparentaux, les femmes contribuent à la moitié au moins du revenu familial. Il ressort de ces données que la possibilité pour la femme d'occuper un emploi rémunéré est un facteur de plus en plus déterminant pour tout projet d'autonomie personnelle et pour pouvoir échapper à la pauvreté qui touche une proportion croissante de foyers. Le taux d'activité des femmes s'accroît constamment depuis trois décennies; au cours des années quatre-vingt-dix, il a augmenté plus fortement parmi les femmes les plus démunies. Toutefois, l'écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes reste très élevé (30 points de pourcentage – 45 pour cent pour les femmes et 75 pour cent pour les hommes).

En même temps, les femmes ont davantage de possibilités d'emploi: leur taux d'activité s'est accru au cours des années quatre-vingt-dix à un rythme supérieur à celui des hommes; pendant cette période, elles ont donc occupé une proportion plus importante des emplois créés. Toutefois, cette hausse n'a pas été suffisante pour absorber le nombre croissant de femmes qui cherchent activement un emploi, d'où une augmentation significative du taux de chômage des femmes, en particulier les plus pauvres.

Survivre dans le secteur informel

S'ajoutent aux chômeurs les personnes qui occupent un emploi de très mauvaise qualité, dont le niveau de productivité et de revenu est faible; dans leur immense majorité, ces personnes travaillent dans le secteur informel ou non structuré. Selon des estimations du BIT, environ 47 pour cent de la population active urbaine de l'Amérique latine travaillent dans le secteur informel (45 et 50 pour cent respectivement des hommes et des femmes ayant un emploi), soit 4 points de pourcentage de plus qu'en 1990. Ces hommes et femmes, qui plus est, sont occupés dans les secteurs à la productivité la plus faible, comme le commerce de détail et les services aux personnes, y compris les services domestiques. Comme je l'ai indiqué, l'expansion du secteur informel s'est ralentie dans certains pays, non à la suite d'une modernisation de la structure productive, mais plutôt en raison des faibles revenus que le secteur procure. Ainsi, beaucoup de ceux qui, traditionnellement, cherchaient refuge dans le secteur informel préfèrent émigrer maintenant.

Le pourcentage de femmes occupées dans le secteur informel est supérieur à celui des hommes. Il a augmenté au cours des années quatre-vingt-dix. En outre, la qualité des emplois des femmes dans le secteur informel est inférieure à celle des emplois occupés par des hommes. En effet, on enregistre une proportion plus élevée d'hommes dans les micro-entreprises, secteur qui se caractérise par des emplois relativement meilleurs que ceux des travailleurs à leur compte, des travailleurs familiaux non rémunérés et des travailleurs des services domestiques.

Cela étant, au cours des années quatre-vingt-dix, la progression de l'emploi dans le secteur informel a été plus forte parmi les hommes: sur 100 nouveaux emplois occupés par des hommes, 70 ont été créés dans le secteur informel; dans le cas des femmes, ce chiffre a été de 50.

Ce n'est pas seulement dans le contexte du chômage et du secteur informel que l'on constate des déficits en matière d'emploi et d'égalité entre hommes et femmes. Ils existent aussi dans le secteur formel. Ce phénomène a commencé à prendre de l'ampleur au début de la décennie passée. On a observé alors que la précarité touchait les salariés du secteur formel liés par des contrats de très courte durée, dont les droits statutaires à une protection sociale ne sont pas respectés, ainsi que les salariés qui ne sont pas liés par un contrat écrit, qui perçoivent un faible salaire et n'ont aucune protection sociale. La proportion de salariés dans ces situations varie d'un pays à l'autre mais, sans aucun doute, elle s'est accrue ces dernières années et, dans des pays comme le Pérou, elle représente aujourd'hui les deux tiers de l'ensemble des salariés.

On peut affirmer que, d'une manière générale, environ sept personnes actives sur dix dans les zones urbaines de l'Amérique latine sont au chômage ou ont un emploi de mauvaise qualité.

En milieu rural, dans l'agriculture et l'élevage et dans les autres secteurs, le taux de chômage est sensiblement plus faible mais on connaît la piètre qualité d'une grande partie des emplois, en particulier chez les petits exploitants agricoles et les éleveurs, autochtones ou non, qui travaillent pour subsister et n'ont que très peu de débouchés sur le marché.

Ces dix dernières années, les salaires et les revenus du travail ont lentement remonté dans la plupart des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. En moyenne, les salaires réels de l'industrie se sont accrus de 1,8 pour cent par an entre 1990 et 2000, et les salaires minima de 0,9 pour cent par an. Cela étant, les salaires actuels de l'industrie équivalent à ceux de 1980 et les salaires minima à seulement 74 pour cent de ceux de cette époque.

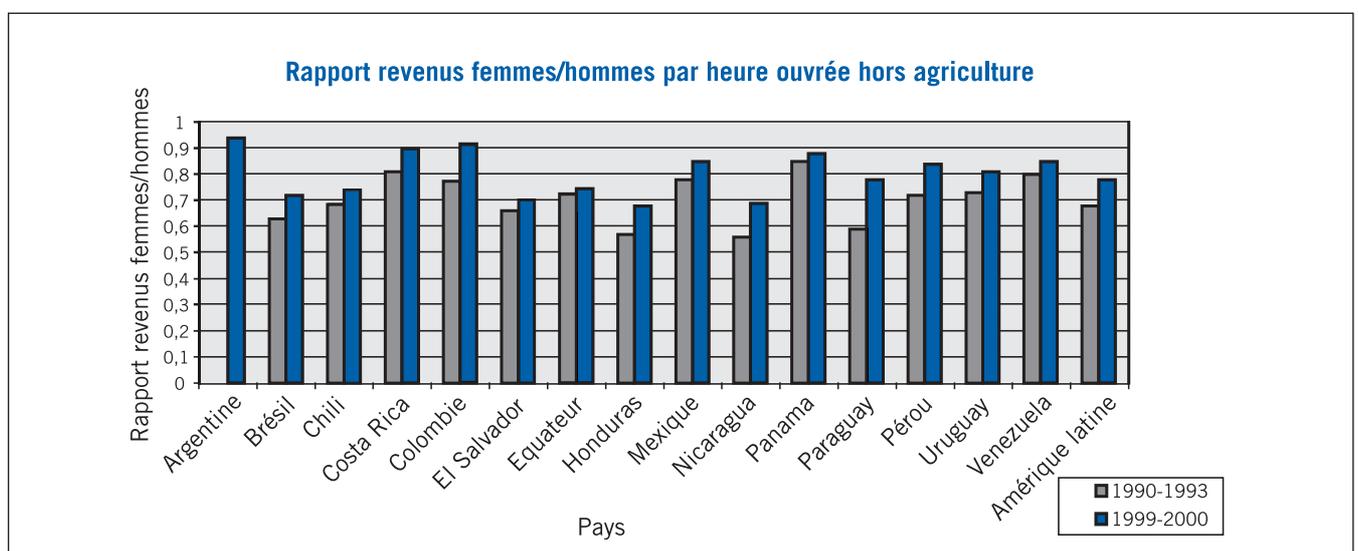
L'évolution des revenus des femmes a des aspects positifs. Ils se sont accrus à un taux supérieur à ceux des hommes, d'où une réduction des écarts de revenus que l'on observait au début de la décennie. Toutefois, le revenu moyen des femmes par heure ouvrée n'équivaut encore qu'à 78 pour cent de celui des hommes et, plus le niveau d'instruction des personnes ayant un emploi est élevé, plus les écarts salariaux s'accroissent.

De plus, comme je l'ai indiqué, les écarts salariaux entre les travailleurs peu qualifiés et les autres ne se sont pas réduits, bien au contraire, ce qui contredit la théorie du commerce international.

Incertitude dans le secteur formel

Sept personnes actives sur dix sont au chômage ou ont un emploi de mauvaise qualité

Revenus et salaires



De même, en Amérique latine, les revenus se sont concentrés et leur répartition est devenue la plus inégale du monde. Cette situation influe de manière décisive sur la contraction de la demande globale, ce qui empêche la production de s'accroître et explique la faible demande qu'enregistrent les micro-entreprises et petites entreprises, d'où de bas revenus dans ce secteur qui, aujourd'hui, contribue peu à la création d'emplois.

Déficits en matière de protection sociale

Les deux tiers de la population active seraient privés de protection sociale

Actuellement, 36 pour cent des salariés, hommes ou femmes, en milieu urbain ne cotisent pas aux systèmes de protection sociale – prestations de santé dans certains pays, prestations de santé et de pensions dans d'autres. La situation est particulièrement grave dans le secteur informel où les personnes qui ne cotisent pas à la sécurité sociale représentent environ 73 pour cent de l'ensemble des effectifs. S'ajoutent aux 36 pour cent de salariés qui ne cotisent pas les travailleurs pour compte propre, les hommes et les femmes des services domestiques et les chômeurs. Ainsi, en Amérique latine, environ les deux tiers de la population active sont privés de protection sociale, que ce soit de prestations de santé ou de pension. Cela ne veut pas dire qu'ils n'ont pas accès à d'autres systèmes de santé; de fait, une bonne partie des personnes privées de protection sociale a recours aux institutions publiques de santé.

Ce sont le plus souvent les femmes qui ne peuvent pas accéder à des prestations de sécurité sociale. Par rapport aux hommes, elles sont doublement désavantagées. En premier lieu, parce qu'elles sont surreprésentées dans le secteur informel et dans d'autres formes de travail précaire et que, en raison des modalités d'emploi dans ces secteurs, elles sont plus fréquemment exclues des mécanismes et systèmes de protection sociale. Ensuite, parce qu'elles ont plus besoin d'une protection sociale que les hommes: outre les problèmes qui sont communs aux deux sexes (vieillesse, invalidité, chômage, maladie, accident du travail), leur fonction reproductrice, à savoir la maternité, fait qu'elles ont besoin d'une protection spécifique. Être exclue de la protection sociale revient donc à être privée de la protection de la maternité, avec tout ce que cela implique, tant pour l'insertion et le maintien de la femme dans l'emploi que pour la santé et la sécurité physique et psychologique des enfants.

80 pour cent des femmes qui travaillent ne bénéficient pas de la sécurité sociale

Il ressort de données du BIT que près de 38 pour cent des travailleuses ne cotisent pas à la sécurité sociale (72 pour cent dans le secteur informel). Le BIT estime que 80 pour cent de l'ensemble des femmes économiquement actives en Amérique latine sont privées de la protection des institutions de sécurité sociale.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, les accidents du travail tuent 27 000 personnes par an

Les chiffres des accidents du travail sont préoccupants. Chaque année dans le monde, 350 000 personnes meurent en raison d'accidents du travail, et plus de 1,5 million à la suite de maladies professionnelles. Ainsi, en moyenne, 5 000 personnes meurent chaque jour en raison d'accidents du travail ou de maladies professionnelles. Les coûts liés à ces accidents et maladies représentent environ 4 pour cent du PIB mondial, soit un chiffre très supérieur à ce que coûterait l'application de normes appropriées en matière de sécurité et de santé au travail. En Amérique latine et dans les Caraïbes, quelque 27 000 personnes meurent chaque année à la suite d'accidents du travail, soit 13,5 travailleurs sur 100 000.

Assurance chômage

Rares sont les pays de la région qui prévoient une protection contre le chômage (assurance chômage) et, lorsqu'elle existe, sa couverture est très restreinte. Toutefois, des pays en envisagent la création. C'est le

Tableau 3. Amérique latine: pourcentage de travailleurs qui ne cotisent pas à la sécurité sociale

		Secteur informel			Secteur formel	Total général
		Total Secteur informel	Services domestiques	Micro-entreprises et petites entreprises		
1990	Total	70,8	82,4	65,3	19,6	33,4
	Hommes	65,5	64,5	67,5	20,9	31,6
	Femmes	73,0	83,4	60,5	17,2	34,9
2000	Total	73,1	76,9	70,7	21,0	35,8
	Hommes	73,5	68,1	73,5	22,4	34,4
	Femmes	72,2	77,4	62,5	18,8	37,5

Source: *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2001* (Lima, BIT, déc. 2001).

Pérou qui a le plus progressé dans ce domaine. Même si les systèmes de protection des revenus en cas de chômage sont peu développés dans la région, j'observe avec satisfaction que des perspectives encourageantes s'ouvrent à cet égard.

Déficits en matière de syndicalisation et de dialogue social

Malheureusement, au cours des dix dernières années, le taux d'affiliation syndicale dans la région a diminué. Il se situe entre 1 et 29 pour cent selon les pays. Cette baisse a de nombreuses causes, entre autres l'accroissement exponentiel du nombre de travailleurs liés par des contrats de durée déterminée et l'expansion du secteur informel, sans oublier le harcèlement et la violence dont le mouvement syndical a fait l'objet dans certains pays pendant les années quatre-vingt-dix, et les difficultés qu'il a connues pour se moderniser et être présent dans le secteur informel.

Il n'est donc pas étonnant de constater que, sur les treize pays de l'Amérique latine et des Caraïbes qui ont été étudiés, la négociation collective n'a progressé au cours des dix dernières années que dans trois d'entre eux. Elle a diminué dans quatre pays et s'est maintenue dans les autres.

Souvent, en raison des modalités de leur emploi, il est très difficile pour les femmes de se syndiquer. En effet, elles sont surreprésentées dans les types d'emploi et les professions les plus vulnérables. Elles sont alors privées de protection et, fréquemment, elles n'ont pas accès à l'organisation syndicale et à la négociation collective.

Cela ne veut pas dire que les femmes soient moins capables de s'organiser et de négocier collectivement. Au contraire, les syndicats reconnaissent de plus en plus la nécessité de compter davantage de femmes dans leurs rangs et d'inscrire à leur ordre du jour les questions d'égalité entre les sexes non seulement pour répondre aux attentes des travailleuses qui sont en nombre croissant, mais aussi pour élargir leur base de représentation.

Cela étant, les questions relatives aux droits de la femme au travail et à la promotion de l'égalité des chances ne sont pas absentes de la négociation collective en Amérique latine. Bien qu'elle soit essentiellement axée

Affiliation syndicale et négociation collective

sur des questions de base (comme la protection de la maternité ou de la paternité), la négociation collective est importante tant pour promouvoir l'application des droits consacrés par la loi que pour les accroître.

Rôle des femmes qui travaillent

Il est essentiel que les femmes soient présentes ou représentées effectivement dans les structures et processus de dialogue social pour que les questions relatives à leurs droits au travail et à l'égalité entre les sexes dans le monde du travail deviennent des éléments substantiels de l'ordre du jour social. De même, renforcer le rôle des partenaires sociaux passe par l'incorporation des femmes dans les structures syndicales et de représentation et par l'examen des questions d'égalité des sexes. L'expérience des commissions tripartites pour l'égalité des chances dans l'emploi, qui ont été créées à partir de 1995 dans les pays du cône Sud, est utile à cet égard.

Il est impérieux de résorber les déficits de *travail décent* mais il faut le faire en tenant compte de la mondialisation. L'OIT ne s'oppose pas à la mondialisation. Toutefois, comme je l'expliquerai plus en détail plus loin, nous estimons qu'il faut progresser résolument dans la voie d'une plus grande gouvernance de la mondialisation afin de concilier de façon appropriée ces objectifs économiques et sociaux.

Oui à la mondialisation mais à quelle mondialisation?

De plus en plus de personnes considèrent que les écarts entre les effets escomptés et les effets constatés de la libéralisation des marchés, d'une part, et des ajustements structurels d'autre part, ainsi que les déficits élevés de *travail décent* – beaucoup de ces déficits s'étant accrus au cours des dix ou douze dernières années – sont la conséquence de la mondialisation, même si, comme je l'ai indiqué, l'ouverture commerciale n'est pas nécessairement synonyme de mondialisation. Ces problèmes sont-ils propres à la mondialisation ou sont-ils plutôt liés à la façon dont la mondialisation évolue? Si c'est le cas, faut-il l'infléchir pour qu'elle soit plus maîtrisable et pour qu'elle inclue davantage de personnes? Ces questions nous obligent à prendre position sur l'évolution actuelle de la mondialisation.

Economie mondialisée

L'OIT ne s'oppose pas à la mondialisation. De fait, il m'est presque impossible d'imaginer le retour à un monde économique aux caractéristiques suivantes: protection douanière et autre élevée, contrôles exagérés, voire interdiction, des flux de capitaux externes, marchés du travail sur-réglementés, déficits budgétaires élevés, taux d'inflation et d'intérêt exorbitants, régime de taux de change fixe – lequel est devenu instable pendant la crise des années quatre-vingt, c'est-à-dire la «décennie perdue». Personne, me semble-t-il, ne veut revenir à cette situation.

Mais le fait que nous ne nous opposons ni à la mondialisation de l'activité économique et financière ni à la circulation des personnes et de la technologie ne veut pas dire que nous acceptons sans broncher les formes concrètes de la mondialisation. En effet, non seulement elle ne permet de surmonter ni les distorsions économiques (les distorsions actuelles et celles qui existaient avant l'ouverture commerciale) ni les déficits de *travail décent*, mais elle contribue, à mon sens, à les aggraver d'une certaine manière. Il ne faut pas oublier qu'aujourd'hui un tiers du commerce mondial s'effectue entre les entreprises multinationales et leurs filiales, un tiers entre les différentes multinationales et un tiers seulement sur un marché véritablement ouvert à la concurrence. Qui plus est, une proportion importante de ce dernier tiers est constituée par les achats et les ventes qu'effectue l'Etat.

Par ailleurs, les pays les plus développés ont encouragé la libéralisation de leurs exportations mais, en même temps, ils continuent de protéger les secteurs de leur économie qui pourraient être menacés par la concurrence des pays en développement. Cette situation est manifeste dans le cas de l'agriculture: les pays développés continuent de subventionner leurs produits agricoles mais ferment leur marché à l'importation de ces denrées, ainsi qu'à celle des textiles, secteurs dans lesquels les pays sous-développés ont un avantage comparatif. On constate une situation analogue dans le secteur des services: les marchés restent relativement fermés pour les services maritimes et de la construction, services pour lesquels les pays en développement ont ou pourraient avoir un certain avantage comparatif.

Incohérence de la politique commerciale

Dans un article paru en 2001¹³, j'ai écrit: «Peut-on rêver d'une mondialisation dont profitent les pauvres et les exclus, d'une mondialisation qui réduise les incertitudes et multiplie les opportunités pour tous, d'une mondialisation équitable? Certainement pas avec le modèle actuel. Mais ce modèle peut être changé si l'on admet qu'on doit poser un socle social sous l'économie mondiale afin que ses avantages atteignent beaucoup plus de monde, et que les coûts de l'ajustement ne tombent pas sur le dos des plus faibles de la société. Il est possible d'adapter ou de modifier l'approche purement économique qui sous-tend la mondialisation.»

Le socle social de l'économie mondiale

Le principe que je pose est donc celui-ci: oui à la mondialisation mais à condition qu'elle soit différente. Il ne s'agit pas d'abandonner la mondialisation mais d'en changer l'orientation. Comme je l'indique plus loin, il faut un modèle de mondialisation dans lequel l'ouverture commerciale englobera également les biens et les services (agriculture et élevage, principalement) que produisent les pays pauvres. Un modèle soumis à des règles précises, justes et applicables à tous, ainsi que des institutions supranationales capables d'orienter ce processus et des mesures macroéconomiques qui intègrent les objectifs sociaux et politiques de la société. Ce que je propose est une plus grande gouvernance et une plus grande intégration des politiques, ainsi qu'une révision profonde des politiques macroéconomiques, afin de dépasser la dichotomie actuelle, à savoir que la politique économique suit une orientation et un rythme qui lui sont propres, mais que la politique sociale et l'action politique suivent une orientation et un rythme très différents.

Il faut changer d'orientation

4. Principes pour la création de travail décent

Pour réduire progressivement les déficits de *travail décent* qui se produisent sur fond de mondialisation, il faut adopter des politiques aussi bien générales que spécifiques. Toutefois, il faut aussi fonder ces politiques sur plusieurs principes garantissant l'égalité de chances pour tous dans la création de *travail décent*. Ces principes sont au nombre de trois: rétablissement de la solidarité du système, respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux au travail, qui sont les bases d'un avenir meilleur pour tous et, dans ce cadre, protection et développement des libertés démocratiques. Comme l'indique Amartya Sen¹⁴, la liberté est l'objectif final d'un véritable développement.

Principes des politiques à suivre

¹³ J. Somavia: «Pour l'instauration de règles du jeu équitables», *Le Monde diplomatique*, sept. 2001.

¹⁴ A. Sen: *Desarrollo y libertad* (Madrid, Ed. Planeta, 2000).

Rétablir la solidarité pour garantir la sécurité

Tant les personnes que les entreprises sont en proie aujourd'hui à de nombreuses incertitudes. Pour beaucoup d'entreprises, la flexibilité est la condition de la compétitivité, mais, pour beaucoup de travailleurs, flexibilité est synonyme d'insécurité¹⁵. Or ceux-ci ont besoin d'un certain degré de sécurité pour pouvoir travailler de façon productive et améliorer leurs qualifications; de leur côté, les entreprises ont besoin de marchés du travail stables et durables pour pouvoir disposer d'une main-d'œuvre productive et qualifiée. Comment concilier la flexibilité dont les entreprises ont besoin pour être compétitives et la sécurité nécessaire pour que les travailleurs soient productifs? C'est l'un des défis des activités relatives au *travail décent*. Un cadre institutionnel approprié permettra de trouver un équilibre entre ces différents besoins. Solidarité et compétitivité ne sont pas incompatibles.

Protection de base Affirmer qu'il est nécessaire que l'Etat garantisse aux citoyens une sécurité et une protection de base ne constitue pas un point de vue idéologique aux prémisses plus ou moins discutables, mais découle d'une demande de la société et des exigences de la vie quotidienne. De plus en plus de personnes se demandent à quoi servent la croissance économique et la modernité institutionnelle alors qu'elles ne savent pas de quoi seront faits, à court terme, leur avenir et celui de leurs familles. Ces personnes, qui sont majoritaires, ne réclament pas un retour en arrière mais un minimum de garanties sur leur présent et leur avenir. La seule façon d'y parvenir est de rétablir la solidarité du système, qui est à la base de l'action de l'Etat et de la société, pour réaliser le progrès social dans la justice et l'équité.

Sécurité On comprend de mieux en mieux que la sécurité n'est pas une question simplement militaire ou stratégique mais qu'elle a, notamment, des aspects économiques, sociaux, culturels et environnementaux. De fait, l'une des aspirations inhérentes à la nature humaine est la sécurité. Entre autres choses, l'homme privilégie la famille et le travail parce qu'ils constituent, respectivement, la protection immatérielle (l'affection) et la protection matérielle (les ressources) dont il a besoin.

Dans le monde en mutation rapide qui est le nôtre, l'incertitude et le sentiment d'insécurité sont explicables, d'autant plus parmi ceux qui n'ont pas l'impression de tirer parti de cette mutation. L'insécurité de l'emploi, du point de vue social et économique, peut être destructrice si la population n'acquiert pas un niveau approprié d'employabilité, si les entreprises n'atteignent pas des normes suffisantes de productivité et si les systèmes économiques n'ont pas le dynamisme nécessaire pour être compétitifs. Pour réunir ces conditions, un cadre de concertation sociale est indispensable.

On sait dans la région que nous agissons à partir d'un nouveau cadre conceptuel, à savoir la sécurité sociale et économique. Le fait est que la mondialisation a restructuré la production et les systèmes de distribution partout dans le monde, d'où diverses formes d'insécurité économique et d'inégalité. Voilà pourquoi l'OIT s'efforce de définir des politiques et des institutions économiquement viables pour garantir une sécurité socio-économique à une proportion croissante de la population.

¹⁵ Pour une analyse plus détaillée, voir G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999).

La famille au premier plan

J'aimerais attirer l'attention sur un sujet qui exige une réflexion sérieuse, à savoir le rôle de la famille en cette époque de mutation, et en particulier le rôle fondamental qu'elle joue dans la formation du capital social de la collectivité.

Longtemps, l'humanité a trouvé dans la famille – même si celle-ci a évolué et s'est adaptée – l'institution appropriée pour la reproduction humaine, les soins à apporter aux enfants, l'épanouissement de la personnalité et l'aide dont les personnes âgées ont besoin. L'Etat, l'école et d'autres institutions ont progressivement assumé certaines des fonctions traditionnelles de la famille. Que se passe-t-il lorsque la famille n'est plus en mesure ni d'apporter des soins et une aide ni de garantir socialisation et sécurité? Qui supporte alors le coût de ces fonctions essentielles pour les personnes et les sociétés? Grossesse précoce, travail des enfants, violence familiale, délinquance juvénile, nombre croissant d'enfants et d'adolescents placés sous la tutelle de l'autorité publique, abandon des personnes âgées, sont des faits qui montrent combien la situation est difficile.

On compte de plus en plus de familles monoparentales ayant une femme à leur tête. Il faut faire dûment face à cette situation, d'autant plus s'il s'agit de familles pauvres ou si la femme chef de famille doit travailler dans le secteur informel pour survivre. Les soupes populaires ou les garderies communales, qui sont apparues en Amérique latine, démontrent la solidarité qui existe entre les plus démunis. Voilà qui oblige à réfléchir à des moyens pour contribuer plus efficacement à la recherche de solutions intégrales qui ne soient pas de simples palliatifs.

Femmes chefs de famille

A l'évidence, il faut trouver de nouvelles façons de concilier organisation du travail et responsabilités familiales pour qu'hommes et femmes puissent occuper des emplois satisfaisants tout en remplissant leur rôle de père ou de mère, ce qui sera bénéfique non seulement pour eux, mais aussi pour leurs enfants et la société. En Amérique latine, les hommes travaillent en moyenne 47 heures par semaine et les femmes 40 heures, ce qui montre les efforts qu'elles déploient pour obtenir les revenus nécessaires à une vie digne (*Panorama Laboral, 2001*). Dans certains pays et entreprises, on étudie puis on applique des mesures destinées à raccourcir la journée de travail, à créer des possibilités de travail à temps partiel pour les hommes et les femmes, à instituer des congés parentaux et des congés ouverts sans distinction aux hommes et aux femmes, et à améliorer les services de soins aux enfants. Ces mesures ont été prises dans le cadre de la loi, de l'adoption de politiques de gestion visant à mieux conjuguer vie professionnelle et vie familiale, ou de la négociation collective. Sans aucun doute, il s'agit de progrès importants qui sont conformes à l'esprit de la convention n° 156 de l'OIT. Toutefois, étant donné l'ampleur du problème, il semble indispensable d'adopter une perspective plus large, entre autres par des politiques publiques harmonieuses (par exemple des mesures fiscales) et par des solutions privées appropriées.

Dans le cadre des activités relatives au *travail décent*, la famille est considérée comme un espace de sécurité et de promotion sociale vital pour l'épanouissement des personnes et pour le bon fonctionnement de l'économie et de la société.

Les droits fondamentaux au travail: une base pour construire l'avenir

La réflexion sur le développement a permis, entre autres, de comprendre que les normes juridiques et les institutions et les mécanismes politiques,

économiques et sociaux ont une certaine autonomie mais qu'ils s'influencent aussi mutuellement. Ladite économie institutionnelle, par exemple, a attiré l'attention sur l'incidence des décisions normatives, des modalités institutionnelles et de la culture d'une société donnée sur la formation des coûts de transaction.

L'économie à elle seule ne peut pas résoudre certains des aspects du progrès, même si ceux-ci sont perçus comme des questions d'ordre strictement économique. L'insertion sociale, la stabilité familiale et l'égalité entre les sexes constituent, par exemple, des indicateurs de développement mais, souvent, ils sont négligés au moment de prendre des décisions de politique économique.

L'institutionnalité du travail est facteur de développement

Le BIT a collecté des données qui démontrent que l'institutionnalité du travail est un facteur de progrès économique et de développement humain. Par conséquent, les normes du travail ne peuvent pas être considérées uniquement comme des coûts. Elles font partie d'une politique sociale qui peut et doit promouvoir la productivité des entreprises et la compétitivité des pays.

Je ne veux pas dire par là que le droit du travail est une discipline statique. S'il est vrai qu'il a intégré diverses conquêtes sociales, il faut être réaliste et évaluer les avantages qu'offrent des normes spécifiques, en analysant d'un point de vue socio-économique les conditions qui permettraient, dans des cas concrets, de créer davantage d'emplois de meilleure qualité. Il peut apparaître dans le monde du travail de nouvelles initiatives qui devront être dûment évaluées.

La portée des réformes du travail en Amérique latine a été l'un des principaux sujets des débats doctrinaux et politiques des dernières années. Les indices de flexibilité – sa portée, son ampleur, son importance et ses répercussions sur la création d'emplois et sur les conditions de travail – ont fait l'objet de discussions et d'études approfondies afin de déterminer l'incidence de la législation prévoyant des réformes du travail sur le développement économique et social des pays de la région.

La Déclaration de l'OIT

La Charte démocratique interaméricaine et la Déclaration de l'OIT

Cela étant, il convient de souligner qu'il y a des questions inhérentes à la dignité des travailleurs qui ne peuvent pas faire l'objet de concessions. La Charte démocratique interaméricaine, que l'OEA vient d'adopter, rappelle que «la promotion et le renforcement de la démocratie exigent l'exercice intégral et performant des droits des travailleurs et l'application des normes essentielles de travail consacrées dans la *Déclaration de l'Organisation internationale du Travail (OIT) de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, ainsi que dans d'autres conventions connexes de l'OIT. La démocratie est renforcée grâce à l'amélioration des normes régissant le lieu de travail et en rehaussant les conditions de vie des travailleurs dans le Continent américain» (art. 10).

La Déclaration de l'OIT, approuvée par la Conférence internationale du Travail, est une initiative mondiale qui cherche à relever les défis que la mondialisation pose pour le développement humain. Comme l'a indiqué le Directeur général du BIT dans la présentation de la première édition de la Déclaration, la croissance économique «doit donc s'accompagner d'un minimum de règles du jeu social, fondées sur des valeurs communes qui permettent aux intéressés eux-mêmes de revendiquer leur part légitime des richesses qu'ils ont contribué à créer».

Les Etats Membres de l'OIT ont ainsi exprimé formellement leur engagement de respecter, de promouvoir et de traduire dans les faits la liberté d'association et la liberté syndicale, le droit à la négociation collective, l'élimination du travail forcé, l'abolition du travail des enfants et l'élimination de toutes les formes de discrimination dans l'emploi et la profession.

Il convient de rappeler que la Déclaration est le corollaire des engagements et du programme d'action qu'ont acceptés les chefs d'Etat et de gouvernement présents au Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 1995). La Déclaration a pu voir le jour grâce au soutien que les Etats ayant participé à la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce de Singapour (1996) ont apporté au rôle que joue l'OIT dans la promotion des normes fondamentales du travail reconnues à l'échelle internationale. Ce soutien a été réaffirmé à la Conférence de Doha en 2001.

Appui international à la Déclaration de l'OIT

La base universelle nécessaire pour la création de *travail décent* est déjà constituée par l'obligation qu'ont l'ensemble des Etats Membres, au regard de la Déclaration de 1998, de promouvoir et de réaliser de bonne foi les principes concernant les droits fondamentaux qui font l'objet des conventions fondamentales. Cela étant, il est raisonnable d'attendre des pays qui s'engagent à appliquer une politique de promotion du *travail décent* qu'ils acceptent aussi d'aller au-delà de cette obligation et d'avancer le plus possible dans la promotion d'autres aspects du *travail décent* que j'ai mentionnés, aspects qui font l'objet ou constituent la matière de différentes conventions de l'OIT ratifiées par les Etats Membres.

On observera avec satisfaction que ces dernières années les mandats de l'OIT ont promu l'application effective des principes et droits relatifs aux conventions fondamentales, comme l'indiquent, d'une part, le nombre élevé de ratifications de ces conventions fondamentales dans la région et, d'autre part, l'incorporation de leurs dispositions dans des initiatives politiques particulièrement importantes, comme la Déclaration de Lima.

Application généralisée des normes internationales du travail

Néanmoins, nous nous heurtons encore à de graves difficultés en matière normative. Tout d'abord, les difficultés qui sont liées à l'application, pas toujours très effective, des normes de l'OIT. Il faut se soucier tout particulièrement de l'application des normes relatives à la liberté syndicale et à la liberté d'organisation, à la négociation collective et à la non-discrimination, ainsi qu'à l'élimination du travail des enfants et du travail forcé (c'est-à-dire les conventions fondamentales).

L'application des normes internationales ratifiées est insuffisante. C'est ce qui ressort du nombre élevé d'observations et de demandes directes que formule la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à propos de l'ensemble des conventions ratifiées, ainsi que du nombre de plaintes soumises aux organes de contrôle en vertu des articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT.

Les cas d'inobservation des droits fondamentaux sont particulièrement nombreux dans la région. Comme on l'a déjà indiqué, les plaintes relatives à la liberté syndicale et à la négociation collective issues de l'Amérique latine et des Caraïbes représentent plus de 52 pour cent de l'ensemble des plaintes. Souvent, les normes relatives à l'âge minimum d'admission à l'emploi ne sont pas respectées, en particulier dans les tâches les plus dangereuses, et l'on enregistre de plus en plus de plaintes pour inobservation des droits relatifs à l'égalité de traitement.

Respect effectif des droits fondamentaux

Tableau 4. Ratification des conventions fondamentales dans les Amériques

	Travail forcé		Liberté syndicale		Discrimination		Travail des enfants	
	C. 29	C. 105	C. 87	C. 98	C. 100	C. 111	C. 138	C. 182
Antigua-et-Barbuda	02/02/1983	02/02/1983	02/02/1983	02/02/1983	-	02/02/1983	17/03/1983	-
Argentine	14/03/1950	18/01/1960	18/01/1960	24/09/1956	24/09/1956	18/06/1968	11/11/1996	05/02/2001
Bahamas	25/05/1976	25/05/1976	14/06/2001	25/05/1976	14/06/2001	14/06/2001	31/10/2001	14/06/2001
Barbade	08/05/1967	08/05/1967	08/05/1967	08/05/1967	19/09/1974	14/10/1974	04/01/2000	23/10/2000
Belize	15/12/1983	15/12/1983	15/12/1983	15/12/1983	22/06/1999	22/06/1999	06/03/2000	06/03/2000
Bolivie	-	11/06/1990	04/01/1965	15/11/1973	15/11/1973	31/01/1977	11/06/1997	-
Brésil	25/04/1957	18/06/1965	-	18/11/1952	25/04/1957	26/11/1965	28/06/2001	02/02/2000
Canada	-	14/07/1959	23/03/1972	-	16/11/1972	26/11/1964	-	06/06/2000
Chili	31/05/1933	01/02/1999	01/02/1999	01/02/1999	20/09/1971	20/09/1971	01/02/1999	17/07/2000
Colombie	04/03/1969	07/06/1963	16/11/1976	16/11/1976	07/06/1963	04/03/1969	02/02/2001	-
Costa Rica	02/06/1960	04/05/1959	02/06/1960	02/06/1960	02/06/1960	01/03/1962	11/06/1976	10/09/2001
Cuba	20/07/1953	02/06/1958	25/06/1952	29/04/1952	13/01/1954	26/08/1965	07/03/1975	-
République dominicaine	05/12/1956	23/06/1958	05/12/1956	22/09/1953	22/09/1953	13/07/1964	15/06/1999	15/11/2000
Dominique	28/02/1983	28/02/1983	28/02/1983	28/02/1983	28/02/1983	28/02/1983	27/09/1983	04/01/2001
El Salvador	15/06/1995	18/11/1958	-	-	12/10/2000	15/06/1995	23/01/1996	12/10/2000
Equateur	06/07/1954	05/02/1962	29/05/1967	28/07/1959	11/03/1957	10/07/1962	19/09/2000	19/09/2000
Etats-Unis	-	25/09/1991	-	-	-	-	-	02/12/1999
Grenade	09/07/1979	09/07/1979	25/10/1994	09/07/1979	25/10/1994	-	-	-
Guatemala	13/06/1989	09/12/1959	13/02/1952	13/02/1952	02/08/1961	11/10/1960	27/04/1990	11/10/2001
Guyana	08/06/1966	08/06/1966	25/09/1967	08/06/1966	13/06/1975	13/06/1975	15/04/1998	15/01/2001
Haiti	04/03/1958	04/03/1958	05/06/1979	12/04/1957	04/03/1958	09/11/1976	-	-
Honduras	21/02/1957	04/08/1958	27/06/1956	27/06/1956	09/08/1956	20/06/1960	09/06/1980	25/10/2001
Jamaïque	26/12/1962	26/12/1962	26/12/1962	26/12/1962	14/01/1975	10/01/1975	-	-
Mexique	12/05/1934	01/06/1959	01/04/1950	-	23/08/1952	11/09/1961	-	30/06/2000
Nicaragua	12/04/1934	31/10/1967	31/10/1967	31/10/1967	31/10/1967	31/10/1967	02/11/1981	06/11/2000
Panama	16/05/1966	16/05/1966	03/06/1958	16/05/1966	03/06/1958	16/05/1966	31/10/2000	31/10/2000
Paraguay	28/08/1967	16/05/1968	28/06/1962	21/03/1966	24/06/1964	10/07/1967	-	07/03/2001
Pérou	01/02/1960	06/12/1960	02/03/1960	13/03/1964	01/02/1960	10/08/1970	-	10/01/2002
Saint-Kitts-et-Nevis	12/10/2000	12/10/2000	25/08/2000	04/09/2000	25/08/2000	25/08/2000	-	12/10/2000
Sainte-Lucie	14/05/1980	14/05/1980	14/05/1980	14/05/1980	18/08/1983	18/08/1983	-	06/12/2000
Saint-Vincent-et les Grenadines	21/10/1998	21/10/1998	09/11/2001	21/10/1998	04/12/2001	09/11/2001	-	04/12/2001
Suriname	15/06/1976	15/06/1976	15/06/1976	05/06/1996	-	-	-	-
Trinité-et-Tobago	24/05/1963	24/05/1963	24/05/1963	24/05/1963	29/05/1997	26/11/1970	-	-
Uruguay	06/09/1995	22/11/1968	18/03/1954	18/03/1954	16/11/1989	16/11/1989	02/06/1977	03/08/2001
Venezuela	20/11/1944	16/11/1964	20/09/1982	19/12/1968	10/08/1982	03/06/1971	15/07/1987	-

Comme je l'ai indiqué à maintes reprises, les droits fondamentaux au travail sont essentiels pour la création de *travail décent* et ils constituent une norme minimum. Le principal élément du dialogue social, c'est la négociation collective (et, donc, la liberté syndicale). En effet, la négociation collective permet aux parties de définir les conditions nécessaires pour accroître la productivité et la compétitivité, et distribuer équitablement les bénéfices de cette amélioration. De même, le *travail décent* sera impossible tant qu'il y aura des enfants au travail et des populations ou des individus réduits en esclavage ou victimes de discrimination. Par ailleurs, il est difficile de faire bénéficier l'ensemble de la population des droits et principes contenus dans les normes de l'OIT. C'est particulièrement le cas dans le secteur informel dont la formalisation doit également comporter l'application des normes internationales du travail. Les populations indigènes et les personnes qui travaillent dans de petites exploitations agricoles familiales et de subsistance se trouvent dans une situation comparable, voire pire. L'application effective des normes de l'OIT en faveur de l'ensemble de la population constitue un grand défi pour les mandats de notre Organisation et le Bureau international du Travail.

Défense et développement des libertés démocratiques

Plusieurs des crises économiques et de leurs conséquences sociales dans la région ces dernières années ont été étroitement liées à de graves dysfonctionnements des institutions démocratiques, à une propagation sans précédent de la corruption et, par conséquent, à la perte de confiance de la société et des investisseurs dans l'indépendance et l'institutionnalité des pouvoirs et dans la sécurité juridique dont toute personne ou entreprise devrait bénéficier. Aussi avons-nous réaffirmé ce que nous savons depuis l'époque des dictatures en Amérique latine, à savoir que la liberté et la démocratie ne sont pas un effet du développement mais une condition fondamentale pour le développement, tant économique que social, des pays.

Libertés démocratiques et résultats économiques sont liés. Même s'il est vrai que l'on enregistre des résultats économiques bons ou mauvais tant dans des systèmes politiques démocratiques qu'autoritaires, les statistiques font apparaître cependant des résultats économiques stables dans les régimes plus démocratiques. La raison en est que ces régimes ont constitué le capital social et humain nécessaire pour intervenir dans les conflits sociaux qui sont souvent dus à des crises externes. De plus, ces systèmes prévoient des mécanismes de dialogue qui permettent de parvenir à un consensus sur les ajustements nécessaires pour rétablir l'équilibre macro-économique¹⁶. Récemment, Amartya Sen¹⁷ a insisté de nouveau sur le fait que la démocratie est un facteur de développement économique, et sur l'universalité des valeurs démocratiques. Parce que ces valeurs sont universelles, on ne peut ni ne doit les relativiser ou les rogner en évoquant les différences culturelles qui existent entre les pays. Quoi qu'il en soit, les progrès en matière de *travail décent* ne dépendent pas du progrès économique. Selon une analyse comparative portant sur tous les pays du globe, nombreuses sont les possibilités de promouvoir le *travail décent*, même dans les pays à faible revenu.

Davantage de démocratie

¹⁶ D. Rodrik: *Democracy and economic performance*, document préparé pour la Conférence sur la démocratisation et la réforme économique en Afrique du Sud, Le Cap, 1998; du même auteur: *The new global economy and developing countries: Making openness work* (Washington, DC, Overseas Development Council, 1999).

¹⁷ A. Sen: *Democracy as a universal value*, dans *Journal of Democracy* (Johns Hopkins University Press, 10 mars 1999).

5. La création de travail décent

Ce que nous devons faire et que nous savons faire: des politiques favorisant la création de travail décent dans le contexte d'une mondialisation différente

Le champ des possibles

On critique les théoriciens de la mondialisation pour le dogmatisme de leurs propositions, qui sont parfois présentées comme la «pensée unique», et je ne souhaite pas opposer à cette «pensée unique», véritable ou supposée, une «nouvelle pensée unique», car je suis convaincu que la réponse au dogmatisme dans l'analyse est la pensée plurielle. En d'autres termes, je crois que pour créer du *travail décent* on peut choisir des voies diverses, en fonction du niveau de développement de chaque pays, de son degré d'insertion dans l'économie mondiale, de la solidité de ses institutions, des caractéristiques de ses systèmes politiques et sociaux et de ses spécificités culturelles. Cependant, quelle que soit la voie que l'on choisit, certaines conditions et caractéristiques sont nécessaires.

A cet égard, certains aspects me paraissent importants, s'agissant de choisir la manière de lutter contre les déficits actuels de *travail décent*. Ces aspects déterminent les politiques nécessaires pour créer du *travail décent*.

Ouverture économique et sociale

Premièrement, nous devons respecter notre engagement à l'égard du concept d'économie ouverte et libre, de société ouverte au monde. L'un des enseignements les plus marquants des années soixante-dix et quatre-vingt est que les pays ne doivent pas se refermer sur eux-mêmes, à la recherche d'une autarcie censée les protéger des crises qui se produisent dans le reste du monde. On connaît les résultats du recours à un protectionnisme extrême: faute d'être confrontées à une concurrence extérieure, les entreprises manquent de compétitivité et ont du mal à exporter, de sorte que les consommateurs – les pauvres et la classe moyenne – paient très cher des biens et des services qui sont de moins bonne qualité que ceux qu'offre le marché international.

Des règles du jeu équitables pour tous

Comme je l'ai indiqué dans l'article auquel j'ai déjà fait référence¹⁸, il n'y a pas lieu de renoncer à l'idée d'économies et de sociétés ouvertes au monde «si l'on établit des règles du jeu équitables s'appliquant à tous et permettant une réelle égalité de chances. Les règles actuelles sont perçues comme discriminatoires à l'encontre des plus faibles – qu'il s'agisse des pays ou des individus. D'où les réactions contre les institutions qui les symbolisent. L'équité, telle que l'envisagent les individus, leurs familles et les pays en développement est la clé de voûte de la légitimité: en l'absence de légitimité sociale, les politiques actuelles demeureront fragiles».

Je sais que ceux qui sont partisans d'un retour à plus de protection répondent aux arguments que je viens d'avancer qu'une meilleure protection des marchés internes garantit des niveaux d'emploi plus élevés et même le plein emploi. Or il n'existe pas, en tout cas dans le monde occidental, de preuve qu'il en soit ainsi, ou même qu'il en ait été ainsi par le passé. Certes les taux de chômage étaient plus bas lors des décennies antérieures, mais il ne faut pas oublier que la croissance du secteur informel, refuge de ceux qui ne trouvaient pas un emploi satisfaisant, a commencé

¹⁸ J. Somavia: «Pour l'instauration de règles du jeu équitables», *Le Monde diplomatique*, sept. 2001.

dès les années cinquante, lorsque le protectionnisme et les politiques des importations étaient à leur apogée.

Cela étant, je ne crois pas non plus qu'une ouverture illimitée et non réglementée soit la réponse appropriée aux besoins de nos sociétés. Nous savons que les pays relativement moins développés ont besoin d'incitations, comme les systèmes de préférences tarifaires, qu'appliquent les Etats-Unis d'Amérique et l'Union européenne, pour entrer dans l'économie mondiale, d'une manière appropriée, et que l'ouverture de ces pays doit être progressive et adaptée aux conditions dans lesquelles se développe leur appareil de production. Les pays des Amériques ont ainsi créé un groupe spécial chargé d'étudier, lors des négociations de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), la situation particulière des économies les plus petites.

Réexamen des politiques monétaires cambiales, budgétaires et fiscales

Pour créer du *travail décent*, il faut, au-delà de l'attachement au principe d'une économie ouverte, réexaminer certains contenus de la politique macroéconomique en vigueur.

S'agissant de la politique monétaire, comme le dit Stiglitz¹⁹, les programmes d'austérité du FMI «comprenaient souvent des taux d'intérêt si élevés – dépassant les 20 pour cent, parfois les 50 pour cent et même les 100 pour cent – que la création d'emplois et d'entreprises aurait été totalement impossible même dans un environnement économique aussi favorable que celui des Etats-Unis. Le capital nécessaire à la croissance était trop cher, tout simplement... Le raisonnement... était simple: si un pays augmente ses taux d'intérêt, il devient plus attractif pour les capitaux; l'afflux de capitaux l'aide à soutenir son taux de change, donc stabilise sa devise... Lorsque les taux augmentent dans de telles proportions, une firme très endettée fait vite faillite. Si elle ne fait pas faillite, ses fonds propres sont rapidement épuisés puisqu'elle se voit obligée de payer des sommes énormes à ses créanciers... Les taux d'intérêt élevés ont accru le nombre de firmes en difficulté, donc celui des banques confrontées à des prêts non remboursés... La montée des périls dans le monde des entreprises et dans celui de la finance a considérablement aggravé la récession que les politiques restrictives induisaient par réduction de la demande globales. Le FMI avait mis en œuvre une contraction simultanée de la demande et de l'offre globale. Le FMI avançait que, sans une hausse considérable des taux d'intérêt, le taux de change s'effondrerait et sa chute aurait un effet dévastateur sur l'économie car les emprunteurs qui avaient des dettes libellées en dollars ne pourraient pas les rembourser. Mais, en réalité, pour des raisons qui auraient dû paraître évidentes, augmenter les taux d'intérêt ne stabilisait pas la devise; les Etats concernés étaient donc perdants sur les deux tableaux».

Par ailleurs, j'ai déjà mentionné que les politiques budgétaires anticycliques sont l'un des principaux ingrédients des politiques macroéconomiques expansionnistes que préconise l'OIT.

Politiques budgétaires anticycliques

La crise financière internationale, de par ses effets sur le niveau d'activité et d'emploi et sur les comptes budgétaires des économies d'Amérique latine affligées d'une lourde dette extérieure, a accentué la volatilité des finances publiques et remis en question tant la viabilité de l'endettement public que l'utilité de la politique budgétaire face aux récessions. La réac-

¹⁹ J.E. Stiglitz, *op. cit.*

tion générale a consisté à adopter une politique procyclique consistant à ajuster les dépenses aux recettes, ce qui équivalait à renoncer à utiliser la politique budgétaire pour lutter contre la récession, afin d'assurer la viabilité budgétaire à moyen terme, c'est-à-dire de faire en sorte de maintenir constant le ratio dette/PIB.

L'expérience a montré cependant que ces politiques procycliques amplifient en fait les fluctuations économiques au lieu de les réduire ou de les neutraliser. En période de récession, et en l'absence de facteurs exogènes propres à stimuler la croissance (par exemple un choc externe positif), la réduction des dépenses lorsque les recettes diminuent aggrave la chute du niveau d'activité, ce qui engendre un cercle vicieux: les recettes publiques diminuent, les dépenses sont à nouveau réduites, le niveau d'activité chute, les recettes diminuent encore, d'où une nouvelle réduction des dépenses, et ainsi de suite.

Comme les recettes publiques fluctuent dans la même direction que le niveau d'activité, les déficits budgétaires ne sont pas l'expression exacte des décisions budgétaires, car la production et l'emploi subissent l'influence d'autres phénomènes. En d'autres termes, le déficit n'est pas nécessairement le résultat d'une politique délibérément expansionniste. Par ailleurs, lorsque l'on applique une politique budgétaire procyclique, on ne peut connaître directement l'ampleur de l'effet de la diminution des dépenses sur le déficit. Il arrive aussi que, en l'absence d'une modification des dépenses, le déficit résulte uniquement du déclin des recettes fiscales, dû à des facteurs qui échappent au contrôle de l'autorité budgétaire.

Il est donc nécessaire de déterminer quelle est la partie du solde budgétaire (déficit ou excédent) qui résulte du cycle, et quelle est celle qui résulte de changements plus permanents ou structurels, découlant de l'intervention de l'autorité budgétaire. Le solde structurel, on le sait, correspond aux niveaux de recettes et de dépenses déterminés par le produit potentiel, ou à long terme, de l'économie. Un solde structurel négatif traduit la présence d'une impulsion budgétaire à effets anticycliques. De la sorte, à court terme, la politique budgétaire n'a pas forcément pour effet de déstabiliser l'économie et de limiter la croissance. Pour ne pas aggraver les effets négatifs des chocs externes et internes, cette politique doit comprendre un mécanisme de stabilisation automatique ou une règle de politique budgétaire anticyclique. En d'autres termes, lorsque la croissance est élevée, il faut économiser des ressources budgétaires (fonds de stabilisation) pour y recourir lors des récessions. Le Chili offre un bon exemple des avantages de cette politique.

Maîtrise des finances publiques

Le doute ou le manque de confiance à l'égard de la viabilité de la politique budgétaire, c'est-à-dire le sentiment que les finances publiques ne sont plus maîtrisées, réduit la marge de fonctionnement du mécanisme de stabilisation automatique. L'application de la règle de politique budgétaire anticyclique exige la présence d'un indicateur qui garantisse la viabilité de la politique budgétaire à long terme. C'est pourquoi, outre le stabilisateur automatique, la règle budgétaire doit comprendre un indicateur de viabilité à moyen ou à long terme.

Flexibilité, crédibilité et transparence

Ainsi, une politique budgétaire responsable ne consiste pas à fixer arbitrairement un niveau de déficit, mais à concilier les objectifs de la viabilité budgétaire à long terme et celui de la stabilisation à court terme. Cela signifie que la situation budgétaire à moyen ou à long terme doit être déterminée de telle sorte qu'elle n'élimine pas la flexibilité de la réponse budgétaire au cours du cycle économique, en particulier au cours de la phase de décélération de la croissance économique. Cette conciliation empêche de recourir à des déficits budgétaires récurrents qui ont des effets négatifs sur le secteur privé et qui, en même temps, peuvent entraî-

ner des ajustements drastiques érodant les possibilités réelles de croissance durable. Pour éviter ces externalités négatives, la politique budgétaire doit être conçue comme une règle favorisant une gestion budgétaire qui ne nuit pas aux objectifs de stabilité macroéconomique, de viabilité budgétaire et de croissance économique. Cette règle doit prévoir un certain degré de *flexibilité* afin de permettre une réponse budgétaire anticyclique automatique et non discrétionnaire. Par ailleurs, elle doit être applicable pendant des périodes suffisamment longues pour être *crédible*. Enfin, elle doit être *transparente*, c'est-à-dire qu'elle doit être simple et facile à administrer et à définir en termes quantitatifs.

De même, il faut s'efforcer de modifier la composition de la dette publique, afin de remplacer la dette externe par une dette interne, ce qui permettra de développer les marchés nationaux des capitaux.

En outre, il n'échappe à personne qu'une politique budgétaire durable ne peut être indépendante d'une politique fiscale juste, flexible et transparente, permettant d'obtenir des ressources qui, ajoutées à celles qui sont engendrées par l'endettement interne, permettront de la financer.

En résumé, nous devons mettre en place une politique monétaire et budgétaire d'expansion et une politique fiscale neutre, attentives aux cycles et dotées d'instruments qui permettent de sauver les entreprises en difficulté en période de récession. Ces politiques sont compatibles avec une faible inflation. La République populaire de Chine illustre bien, actuellement, que cette compatibilité est possible.

Politiques d'urgence pour faire face aux crises

Etant entendu qu'il est nécessaire d'appliquer des politiques budgétaires anticycliques, on ne saurait, dans l'état actuel des choses, attendre le retour de la prospérité pour accumuler des ressources en vue des périodes de vaches maigres. La grave crise que traversent certains pays de la région oblige les autorités à appliquer immédiatement des politiques sociales d'urgence pour empêcher l'explosion de la pauvreté, la famine, et le désespoir de millions de chômeurs (Argentine et Colombie) et de personnes déplacées par la violence (Colombie).

Il faut investir dans les zones rurales, notamment dans l'infrastructure économique et sociale, mettre en place des filets de protection pour les plus pauvres et des programmes de création d'emplois d'urgence, octroyer des subventions à la population en situation de pauvreté extrême afin d'assurer sa survie, et appliquer tout programme susceptible de soulager des populations désespérées. Oui, je dis bien, des populations désespérées, qui ne comprennent pas comment leur pays a pu en arriver là et qui, souvent, ont le sentiment d'être les parias de la mondialisation. Pour de nombreuses raisons, et notamment des raisons morales, nous ne pouvons rester indifférents à cette situation.

Politiques de l'emploi et des revenus non discriminatoires

Il est indispensable d'intégrer l'égalité entre hommes et femmes dans les politiques de lutte contre la pauvreté et de création d'emplois et de revenus. Les politiques qui n'intègrent pas systématiquement cette dimension (lors des phases de conception, d'exécution, de suivi et d'évaluation) ne seront pas à même de réduire les inégalités existantes et contribueront même probablement à les aggraver.

Il faut donc consentir un effort conscient et concerté pour abattre les principales barrières qui empêchent les femmes d'accéder au marché du

Composition de la dette publique

Politique fiscale

Faire face aux crises

Egalité entre travailleuses et travailleurs

travail dans des conditions égales à celles des hommes. On pourrait notamment:

- promouvoir des mesures qui favorisent une meilleure répartition des responsabilités domestiques et familiales;
- développer les services d'aide à l'enfant, ce notamment pour les femmes les plus pauvres;
- promouvoir l'accès des femmes à la formation professionnelle sur un pied d'égalité avec les hommes, et favoriser notamment leur accession à des postes et à des professions «non traditionnels»;
- renforcer les législations nationales en matière de protection de la maternité, notamment les mécanismes de protection contre le licenciement de la femme enceinte ou allaitante, et les mécanismes de financement des prestations monétaires et médicales liées à la maternité, afin de leur garantir un caractère non discriminatoire;
- améliorer les possibilités d'accès des femmes aux ressources productives: crédit, capital, technologie, information, propriété de la terre.

Solutions productives et défis

Pour pallier les déficits actuels de *travail décent*, il faut encourager la création d'entreprises, l'augmentation de la productivité et, à cette fin, l'accès à la formation. Cela suppose d'adopter des politiques sectorielles qui favorisent l'investissement dans les secteurs économiques les plus intensifs en main-d'œuvre (infrastructure, et notamment communications dans les zones rurales) et des politiques actives du marché du travail, notamment celles qui constituent la mise en valeur du plus précieux de tous les actifs: les ressources humaines.

Politiques sectorielles propres à stimuler l'investissement

Je sais qu'en Amérique latine les politiques sectorielles ont laissé un mauvais souvenir, compte tenu de leur nature très protectrice, et qu'à la longue elles ont contribué à engendrer inefficacité et manque de compétitivité, ce qui s'est principalement répercuté sur le consommateur. Ce n'est pas à ces politiques sectorielles que je fais référence; c'est à celles qui stimulent l'investissement. Cette stimulation, qu'elle soit de nature fiscale ou d'une autre nature, doit être appliquée dans un contexte de transparence, afin qu'elle ne soit pas un instrument qui privilégie les intérêts d'une minorité; elle doit aussi être assujettie à un délai déterminé, pour éviter que les entreprises ne s'y habituent.

Pour ce qui est des politiques actives, outre les programmes actuels très positifs visant à développer et intégrer la petite et la micro-entreprise informelle, nous devons redoubler d'efforts pour promouvoir le développement des populations indigènes, en respectant leurs coutumes et leur culture, pour améliorer les conditions d'insertion des femmes sur le marché du travail et pour encourager l'emploi de groupes spécifiques, qui ont du mal à accéder au marché du travail, tels les jeunes, les chômeurs de plus de 50 ou 55 ans et les personnes handicapées.

Réponse productive

Les pays de la région doivent apporter une réponse productive aux crises, structurelles ou conjoncturelles, en tirant un meilleur parti de leurs ressources et des chances qui s'offrent à eux. Ils ont besoin d'un modèle de développement qui encourage la création d'entreprises, la création d'emplois, l'investissement et l'augmentation de la demande.

Harmonisation des politiques

Pour améliorer le modèle de développement et multiplier le nombre des bénéficiaires, il faut procéder à une analyse intégrée de la réalité et adopter des politiques bien conçues et des stratégies qui se complètent. Une harmonisation du socio-économique et de l'institutionnel est indispensable si le continent veut participer avec profit à la mondialisation.

Cette harmonisation était la proposition de *travail décent* que défend l'OIT pour améliorer la gouvernance de la mondialisation et pour démocratiser le bien-être qui devrait en découler. Cette proposition prend en compte le fait que les conditions d'emploi et les institutions du marché du travail ne sont pas les mêmes dans tous les pays.

L'OIT a revu et repensé ses politiques pour tenter de répondre à la demande de ses mandants concernant les défis qu'il faut relever pour promouvoir le progrès économique et social dans le monde contemporain. Il en est résulté la proposition concernant le *travail décent*, qui engendre toutes sortes d'initiatives nouvelles et trouve sa place dans le débat sur la mondialisation. L'OIT cherche un équilibre entre son rôle traditionnel de régulateur et celui d'animateur et de promoteur de la modernisation.

L'emploi n'est pas un facteur résiduel des politiques macroéconomiques (budgétaire, monétaire, cambiale) et encore moins l'objet d'une politique sectorielle de plus, comme on le pense souvent. L'emploi, c'est-à-dire la création de travail productif, doit être l'objectif central de la politique économique.

Travail décent et politique économique

Le *travail décent* contribue au dynamisme et à la viabilité des économies, dans la mesure où il s'agit d'une politique globale qui aide à coordonner les politiques publiques et structurelles pour créer des emplois productifs et développer les entreprises. Nous avons besoin de politiques qui promeuvent la croissance et il faut que la composition et le modèle de cette croissance favorisent une forte demande de travail sans nuire à la stabilité macroéconomique, car les expériences récentes montrent les conséquences dramatiques de l'inflation et de ce que l'on a appelé la «croissance sans emploi».

Aujourd'hui, il ne suffit pas de lutter contre le chômage. Il faut aussi encourager la création d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité, car la productivité du travail est essentielle, non seulement pour la croissance, mais aussi pour faire barrière aux pressions inflationnistes.

Encourager l'emploi productif

Nous avons évoqué le défi que constitue la réduction du déficit de *travail décent*, afin de souligner l'importance de politiques publiques intégrées, qui encouragent la création d'emplois productifs et permettent ainsi de concilier progrès économique et bien-être social simultanément. La rationalité politique de cette approche coule de source.

L'entreprise et l'esprit d'entreprise sont des composantes essentielles de la stratégie de promotion du *travail décent*. C'est pourquoi, dans le cheminement vers le progrès des pays de la région, les petites et moyennes entreprises, dynamiques et créatrices d'emplois, peuvent et doivent jouer un rôle fondamental de concert avec les grandes entreprises.

Il n'est que de voir la vigueur de l'économie informelle en Amérique latine; nul ne peut nier qu'il y a là un signe de la capacité d'initiative des hommes et des femmes de nos pays; cependant, cette vitalité n'est pas suffisamment exploitée. Beaucoup de ces hommes et femmes ne font que survivre dans ce monde informel; leur travail est très peu productif et on ne saurait le qualifier de décent. Or cette vitalité est une grande chance que nous ne pouvons laisser passer. C'est pourquoi nous devons poursuivre et même intensifier les efforts consentis actuellement pour intégrer dans le secteur formel les unités productives informelles.

Capacité d'initiative

L'OIT veut promouvoir un cercle vertueux: qu'il y ait plus d'entreprises et qu'elles créent davantage d'emplois, que la qualité de l'emploi s'améliore et, avec elle, la productivité et la compétitivité de l'économie, afin que se multiplient les entreprises génératrices de richesses et de possibilités d'emploi. Nous sommes convaincus de la pertinence de cette option,

Un cercle vertueux

notamment pour ce qui a trait aux micro-entreprises et aux petites entreprises du secteur formel qui, comme nous le savons, sont les premières créatrices d'emplois de qualité.

Aujourd'hui, nous savons tous que la croissance économique ne peut se concevoir sans l'investissement dans les ressources humaines. Les nations qui ont réussi à se développer le doivent au fait que leur population active a amélioré ses connaissances, capacités et aptitudes par un effort propre, grâce aux investissements des entreprises et aussi grâce aux politiques et aux investissements publics. L'employabilité est une réalité qui doit s'étendre dans les Amériques et qui doit continuer d'orienter les décisions des acteurs sociaux et des autorités, notamment si leur objectif est de participer à l'«économie du savoir» et d'en tirer des avantages.

Centralité des ressources humaines

Les politiques de mise en valeur des ressources humaines sont une autre illustration de la manière dont la compétitivité passe par la stratégie du *travail décent*, qui met la personne au centre du modèle de développement. A cet égard, les travaux du CINTERFOR dans le domaine de la formation professionnelle sont amplement reconnus par nos mandants en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Il est évident que le travail constitue, pour les hommes et les femmes, la porte d'accès à la vie productive et qu'il contribue ainsi à l'épanouissement de la personne, des familles, des sociétés. Mais nous avons besoin d'entreprises qui ne se contentent pas de créer des richesses et des emplois, nous avons besoin d'entreprises qui soient socialement responsables.

L'OIT estime que le *travail décent*, notre objectif, est un facteur de productivité, qui facilite le changement et sa gestion, et qu'il favorise la sécurité dans le processus de modernisation.

Protection sociale pour tous

Dans les pays de la région, la dimension de la protection sociale n'a pas été suffisamment présente dans les politiques du travail adoptées au cours de la dernière décennie. Sans doute une certaine flexibilité du travail est-elle nécessaire, mais elle doit s'assortir d'une meilleure protection face au chômage, à la maladie, aux accidents du travail, à la vieillesse, à la maternité. Cependant, dans la majorité des cas, il n'en va pas ainsi; la relation d'emploi a été assouplie, parfois à l'excès, mais sans que cela s'accompagne de niveaux de protection adéquats. C'est là le pire des mondes possibles. Nous réaffirmons qu'il faut non pas revenir en arrière, mais chercher un juste équilibre dans la relation d'emploi entre un niveau de flexibilité convenu dans le cadre du dialogue social, au niveau macro, et de la négociation collective, au niveau micro, et des systèmes de protection sociale fondés sur le critère de la solidarité systémique, c'est-à-dire de la protection pour tous.

Travail informel et absence de protection

La moitié des travailleurs et des travailleuses de l'Amérique latine et des Caraïbes travaillent dans l'économie informelle et presque tous manquent d'une protection adéquate, de sécurité, d'organisation et de représentativité au travail. C'est aussi le cas des populations indigènes ainsi que des travailleurs des petites exploitations agricoles et de l'agriculture de subsistance. Or les principes du *travail décent* sont tout aussi importants dans l'économie informelle que dans l'économie formelle, pour les populations indigènes que pour le reste de la population, dans le secteur urbain que dans le secteur rural.

Il faut repenser la protection sociale pour qu'elle réponde aux nouvelles préoccupations relatives à l'insécurité économique et sociale, notamment pour ceux qui travaillent dans le secteur informel et qui sont exclus de

cette protection. Nous devons chercher, avec la participation des bénéficiaires potentiels, des réponses novatrices, fondées sur des politiques de protection et de promotion, qui encouragent aussi le dynamisme économique.

Dans de nombreux pays, une grande proportion des travailleurs et leurs familles n'ont aucun accès à une protection de base. L'OIT a donc pour objectif primordial d'aider les pays à étendre la protection sociale à tous les secteurs de la société et à améliorer les conditions de travail ainsi que la sécurité et la santé au travail.

La participation du BIT aux discussions et aux processus de changement des systèmes de pension et de prestations de santé en Amérique latine et aux Caraïbes est manifeste. Nous nous efforçons de promouvoir l'efficacité de l'administration de ces systèmes et de faire en sorte que les prestations soient plus universelles et viables, conformément aux normes internationales. Les études actuarielles et la recherche statistique permettent de mieux envisager la modernisation de ce système si essentiel à la sécurité des travailleurs et à un développement économique durable.

La santé et la sécurité au travail, ainsi que les conditions de travail, sont d'autres domaines d'action dans lesquels notre coopération est bien accueillie dans la région. Notre engagement dans la lutte contre la pandémie du SIDA sur le lieu de travail vise, avec la participation active des acteurs sociaux, à limiter et maîtriser la propagation de l'infection, à faire face à ses conséquences sociales et économiques, et à protéger les droits des travailleurs et des travailleuses ainsi que ceux de leurs familles.

Par ailleurs, les initiatives sociales qui, comme les institutions de microcrédit, ont une grande répercussion dans les secteurs de la population souffrant d'exclusion sont essentielles pour assurer que les marchés bénéficieront à tous. L'impact de ces initiatives est de plus en plus grand. Pour ce qui est de la sécurité sociale, par exemple, les institutions officielles s'intéressent aux «initiatives populaires» et elles sont mieux disposées à concevoir de nouveaux services pour répondre aux besoins d'autres segments de la population ainsi qu'à articuler leurs services avec les régimes émergents.

La protection sociale signifie pour les travailleurs et les travailleuses la prise en charge de leur santé et celle de leurs familles, et un revenu lorsqu'ils arrivent à l'âge de la retraite. Elle signifie aussi la protection de leur sécurité et de leur santé au travail. Le droit à la vie est le plus fondamental de tous les droits, et plus d'un million de travailleurs, dont la plupart vivent dans les pays en développement, en sont privés chaque année. Contrairement à ce que l'on entend parfois dire, les accidents du travail et les maladies professionnelles ne sont pas une fatalité. Comme l'a écrit le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan²⁰, les êtres humains ne sont pas les serviteurs de l'économie. Ce sont le développement et la production économiques qui doivent être au service des hommes et des femmes. La sécurité et la santé au travail sont des moyens décisifs de parvenir à cette fin.

Le dialogue social au service de la gouvernance de la mondialisation et de la création de travail décent

Pour qu'une société soit véritablement pluraliste, il faut, par le dialogue, prendre en compte les divers intérêts sociaux (dont beaucoup sont diver-

Efficacité et universalité

Santé et sécurité au travail

²⁰ K. Annan: *African newsletter on occupational health and safety*, vol. 7, n° 3 (déc. 1997).

gents), afin que des consensus se dégagent quant à la manière d'édifier l'Etat que veulent les citoyens et d'élaborer des normes et des institutions supranationales qui régissent l'intégration et la mondialisation.

**Dialogue social:
l'exercice de la
démocratie**

Le dialogue social permettra ainsi d'homogénéiser, à tous les niveaux, les intérêts, les objectifs et les cultures (notamment dans un contexte de mondialisation), les changements technologiques, l'évolution démographique et l'individualisation du style de vie des travailleurs. De même, grâce au dialogue, les acteurs sociaux deviendront les véritables représentants et porte-parole de la société, et ils affermiront leur position en participant à la défense des intérêts de ceux qu'ils représentent.

Sans aucun doute, la mise en commun des divers intérêts permettra de concilier les exigences de la démocratie participative et les règles de l'Etat de droit, puisque la garantie de la participation des acteurs sociaux à l'élaboration des politiques publiques est aussi une garantie du respect des principes fondamentaux de l'Etat et du respect du domaine de compétence des divers organes souverains.

Enfin, le dialogue national sera le socle indispensable de règles du jeu nationales et supranationales claires, équilibrées, stables, qui garantissent dans un avenir proche l'équité et la cohésion sociale dans chaque pays et permettent d'éviter une concurrence perverse entre eux.

**Niveaux macro et micro du
dialogue social**

Le dialogue social auquel participent ces acteurs est essentiel pour consolider la démocratie et stimuler le développement. Je ne fais pas référence uniquement aux grands efforts de concertation qui sont faits au niveau macro, comme le «Dialogue argentin», au plus fort de la crise que traverse cette république sœur, mais aussi aux efforts concrets déployés au niveau micro, qui sont si importants pour améliorer la productivité des entreprises et la condition des travailleurs. Il y a de multiples formes de coopération qui sont l'expression de ce dialogue, par exemple les négociations, les consultations et les échanges d'informations, formels ou informels.

L'élaboration, la mise en œuvre et la gestion quotidienne d'une politique de développement qui stimule la création d'un plus grand nombre d'emplois de meilleure qualité, ainsi que la croissance économique, exigent une participation active des agents de la production et des autorités publiques.

Le dialogue bipartite ou tripartite est un mécanisme extrêmement utile à cette fin, compte tenu de l'importance, sur les plans social, économique et politique, des acteurs qui y participent.

**Dialogue social:
source de gouvernance**

J'estime que le dialogue social peut et doit être la source principale de la gouvernance des changements socio-économiques dans le cadre de la mondialisation, ainsi que l'expression de cette participation citoyenne qu'exige la démocratie représentative. Par exemple, les progrès accomplis par le Programme de promotion de la coopération entre employeurs et travailleurs (PROMALCO) – financé par le département du Travail des Etats-Unis, dans le cadre de notre coopération liée à la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail – ont contribué à améliorer la compétitivité dans les Caraïbes par la gestion des ressources humaines. Au cours de la réunion tripartite qui a eu lieu à Kingston, en novembre 2001, les participants se sont déclarés conscients des nouveaux défis que la mondialisation et la libéralisation des échanges représentent pour leurs économies, petites et vulnérables, et se sont engagés à promouvoir la croissance et le développement des Caraïbes par le renforcement des entreprises et la promotion du *travail décent*. Ils ont invité le BIT à appuyer leurs efforts pour promouvoir le dialogue social au niveau national et à celui de l'entreprise, et à contribuer au développement de poli-

tiques et d'instruments propices à améliorer la productivité et la compétitivité.

Vu que notre proposition concernant le *travail décent* vise à orienter, de manière intégrée, les politiques macroéconomiques, structurelles et sectorielles vers la création d'un plus grand nombre d'emplois de meilleure qualité grâce au développement des entreprises, il est clair que la division actuelle des administrations publiques doit céder la place à une intégration qui permettra à des compartiments parfois étanches de communiquer entre eux et engendrera une nouvelle forme d'organisation propice à une interaction plus efficace au service des personnes.

Il faut renforcer les ministères du Travail pour pouvoir rentabiliser les bénéfices du dialogue social dans les Amériques et pour faire du *travail décent* une priorité dans les décisions économiques, publiques et privées.

Amélioration des ministères du Travail

Dans la phase actuelle, il faut rendre les ministères du Travail plus efficaces, de manière à ce qu'ils remplissent leur mission dans le monde du travail et à ce qu'ils participent activement à l'élaboration de politiques publiques qui concilient les objectifs économiques et sociaux conformément au concept du *travail décent*.

Ces ministères seront d'autant plus forts qu'ils pourront bénéficier de la contribution des principaux acteurs de l'économie réelle.

Pour assurer la continuité des réformes économiques et sociales et les appuyer, le consensus est indispensable: c'est là une des leçons les plus évidentes des dernières décennies. La recherche de consensus à travers le dialogue social est une expression concrète des principes de la démocratie et une condition de la gouvernance du processus de modernisation dans lequel se sont lancés les pays des Amériques.

L'intégration des politiques économiques, sociales et du travail

Pour créer un *travail décent* qui réponde aux besoins des personnes, il faut adopter une approche intégrée. Il faut intégrer plus systématiquement les objectifs sociaux et économiques, sur les plans local, national et mondial. C'est pourquoi je place tant d'espoir dans les résultats des travaux de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, créée par le Conseil d'administration du BIT. Je suis convaincu que cette commission produira des idées novatrices qui permettront une meilleure intégration des objectifs économiques et sociaux des divers pays et une meilleure répartition des avantages découlant de la mondialisation.

Il existe diverses raisons pour lesquelles nous devons progresser dans la définition et l'intégration des politiques économiques et sociales afin de créer du *travail décent*.

Vision d'ensemble

En premier lieu, chacun des éléments du *travail décent* remplit une fonction dans la concrétisation d'objectifs plus vastes tels que l'inclusion sociale, l'éradication de la pauvreté et l'épanouissement personnel.

En deuxième lieu, les divers aspects du *travail décent* se renforcent mutuellement. Le droit à la liberté syndicale et à la liberté d'association – droit démocratique fondamental – permet à chacun d'exprimer ses aspirations et de les défendre collectivement; l'exercice de ce droit contribue donc à la réalisation de tous les autres objectifs. Le dialogue social élargit les options relatives aux politiques de l'emploi. L'élimination du travail des enfants est à la fois un droit et un devoir, et elle est indispensable pour que tous les membres de la société puissent développer pleinement

leurs capacités. L'élimination de la discrimination est également essentielle pour offrir à tous des chances égales. Parallèlement, la croissance économique et la création d'emplois rendent beaucoup plus aisée la garantie effective des autres droits, qu'il s'agisse de l'éradication du travail des enfants, de la sécurité des revenus ou de la sécurité au travail.

En troisième lieu, une stratégie intégrée fondée sur les principes du *travail décent* permet de créer des associations avec d'autres entités. Par exemple, elle pourrait jeter un pont vers un objectif plus vaste, celui du développement durable.

Implications multiples du travail décent

L'approche intégrée de la promotion du *travail décent* revêt une signification particulière pour les femmes, compte tenu des inégalités dont elles sont victimes. L'analyse de l'expérience de divers continents montre que, pour réduire la pauvreté et l'inégalité entre hommes et femmes, il faut agir sur quatre fronts: promotion de l'emploi et amélioration de la productivité; action législative, et notamment élimination des obstacles formels, parallèlement avec des campagnes de sensibilisation juridique; stimulation de la participation par l'organisation; mise en place de mécanismes efficaces de protection sociale.

Nous devons mieux intégrer les politiques économiques et sociales, y compris les politiques du travail, mais aussi mieux articuler ces politiques du travail, ou plutôt leurs divers aspects. L'expérience récente montre qu'il ne suffit pas de créer des emplois, car il peut arriver – et, de fait, il est arrivé – que ces emplois soient de très mauvaise qualité. Il faut créer des emplois décents, assortis d'une rémunération appropriée et d'une protection sociale pour les travailleurs et travailleuses. De même, il est certes important que les pays ratifient les normes internationales du travail énoncées dans les conventions de l'OIT, mais cette ratification n'a pas grande utilité si nous ne garantissons pas l'application efficace de ces normes. Par ailleurs, la promotion du dialogue social perdra tout son sens si elle va de pair avec des violations récurrentes des normes de l'OIT, notamment celles qui ont trait à la liberté syndicale, à la négociation collective et à la non-discrimination.

Je l'ai déjà dit précédemment, les divers aspects du *travail décent* se renforcent mutuellement. Mais ce renforcement ne sera effectif que si tous ces aspects sont intégrés d'une manière appropriée dans la politique du travail.

6. Le travail décent est-il viable dans la nouvelle économie mondialisée?

Productivité et justice sociale

Le succès de l'économie se mesure d'ordinaire aux indices de croissance de la production ou des revenus, mais le progrès social se calcule sur la base de la satisfaction des besoins fondamentaux, de l'exercice de certains droits et libertés, de la sécurité, de la protection sociale. D'où la nécessité que les politiques et les institutions maintiennent un équilibre entre croissance économique et progrès social. Cela dit, un *travail décent*, assurant une juste rémunération, peut aussi contribuer à l'efficacité économique. Si la question est celle de la viabilité financière – pour améliorer la qualité de l'emploi ou de la protection sociale, il faut davantage de fonds –, la réponse est que, très souvent, le *travail décent* est rentable. Certes, il n'en va pas toujours ainsi, et les progrès auront parfois un coût. Mais je crois que, très souvent, ces coûts sont exagérés, ou les bénéfiques sous-estimés. Le *travail décent* est un objectif en soi, mais il peut aussi avoir un effet positif sur la productivité et la croissance économique.

L'OIT n'est pas plus opposée à la productivité qu'elle n'est opposée à la justice sociale. Ce sont deux objectifs que l'on peut très bien concilier.

Travail décent, compétitivité et productivité

La mondialisation s'accompagne d'une intensification de la concurrence, de sorte que les entreprises sont moins disposées à financer la protection sociale ou moins à même de le faire. La capacité de l'Etat de financer la politique sociale par l'impôt est, elle aussi, mise à rude épreuve. D'un autre côté, pour atteindre les objectifs qui ont été fixés sur le plan économique, il faut que certaines conditions sociales soient réunies. L'Etat doit-il donner la priorité à la croissance, déterminée par le marché, et régler après coup les conséquences sociales que cela peut entraîner? Ou bien, pour être efficaces, les systèmes économiques doivent-ils s'appuyer sur un socle social fait de droits, de participation, de dialogue, de protection? Nombreux sont ceux qui considèrent qu'il y a un choix à faire entre la qualité et le volume de l'emploi, entre les dépenses sociales et l'investissement, et que les réglementations qui protègent les travailleurs nuisent à la flexibilité et à la productivité des entreprises. En réalité, le *travail décent* peut être payant de par son effet sur la productivité. Il reste toutefois à examiner cette relation plus en détail afin d'évaluer les véritables coûts et les véritables dividendes du *travail décent*.

Compétitivité

Un *travail décent* est pour les entreprises un moyen de devenir plus compétitives. Confrontées à une concurrence croissante, elles peuvent être tentées de réduire leurs coûts, y compris les coûts de main-d'œuvre, mais elles peuvent aussi opter pour une solution plus ambitieuse – amélioration des compétences, des conditions de travail et de la motivation des travailleurs – et devenir ainsi plus productives et plus compétitives.

Le dialogue social en vue du consensus

Un dénominateur commun est la recherche d'un équilibre entre les intérêts de ceux qui sont touchés par les changements structurels et la nécessité de promouvoir la productivité et l'innovation. Le dialogue social fournit les moyens de concilier des intérêts divergents, de gérer les conflits et de parvenir ainsi à un consensus sur des objectifs communs.

Outre ses effets sur la productivité et sur la recherche d'un équilibre entre des intérêts divergents, le *travail décent* peut, par ses quatre composantes, contribuer à un mode de croissance plus équitable et durable.

Le dialogue social peut beaucoup contribuer à un consensus sur la manière dont les politiques macroéconomiques pourraient favoriser la concrétisation de cet éventail d'objectifs. On dit souvent qu'à l'heure de la mondialisation les pays n'ont plus à leur disposition suffisamment d'options macroéconomiques. Il est vrai que la marge de manœuvre des politiques macroéconomiques nationales dépend de plus en plus de facteurs inhérents à l'économie mondiale et du degré de coordination internationale des politiques. Pourtant, l'expérience de certains pays montre que l'intégration dans l'économie mondiale est compatible avec des politiques sociales performantes, à condition que l'on puisse compter sur des systèmes nationaux de sécurité sociale appropriés, des mécanismes de dialogue social qui fonctionnent correctement et des inégalités de revenus relativement réduites²¹. Plusieurs

Dialogue et consensus

²¹ W. Van der Geest et R. Van der Hoeven: «Africa's adjusted labour markets: Can institutions perform?», *Adjustment, employment and missing institutions in Africa* (Genève, BIT, et Oxford, James Currey, 1999).

économies européennes l'illustrent bien, mais les pays en développement peuvent également se prévaloir de certains succès.

La stabilité des conditions du marché du travail a un effet très important sur les investissements étrangers. Comme l'a dit Frank Vargo, vice-président pour les affaires économiques internationales de l'Association nationale des industriels des Etats-Unis, «les entreprises ne cherchent pas à investir dans les pays qui sont disposés à réduire les normes du travail ou de l'environnement. Ce n'est pas cela qui attire les investissements (...) Dans le monde entier, les entreprises apprécient les normes exigeantes. Elles ne constituent en aucun cas un obstacle aux affaires²².»

Perspective macroéconomique

Toute approche intégrée doit comprendre une perspective macroéconomique. Les politiques macroéconomiques peuvent promouvoir le *travail décent* de plusieurs manières; la croissance et l'emploi sont les voies les plus évidentes. Ces politiques peuvent aussi réduire l'insécurité provoquée par l'instabilité économique ou l'inflation, atténuer la pauvreté et les inégalités, en fournissant des ressources pour les politiques sociales.

Importance des investissements

En général, la création d'emplois dépend de l'augmentation des investissements, de sorte que l'une des priorités des politiques macroéconomiques est de trouver un équilibre entre la stabilisation à court terme et les objectifs à plus long terme de la croissance et du changement structurel. Aujourd'hui, tout le monde s'accorde à reconnaître que l'équilibre macroéconomique est la condition préalable d'une croissance soutenue mais les opinions divergent sur le degré de stabilisation qu'il ne faut pas dépasser pour éviter que la stabilité ne produise des effets négatifs, à plus long terme, sur les investissements et la croissance. Par ailleurs, il faut noter que l'incitation à l'investissement, national ou étranger, n'est pas uniquement fonction de l'équilibre macroéconomique, mais aussi de la stabilité politique et sociale.

La mention explicite de l'objectif du *travail décent* pourrait enrichir ces débats politiques. Elle pourrait notamment servir à introduire, dans la formulation des politiques macroéconomiques, une gamme élargie de questions: développement de l'entreprise, politiques salariales et politiques des revenus, investissement dans les ressources humaines et les institutions du marché du travail, rôle des programmes de création d'emplois, comme ceux organisés dans le secteur des travaux publics. Nombre de ces politiques sont compatibles avec la macroéconomie. Les politiques fiscales doivent également prendre en compte leur impact sur le *travail décent*. Sur un plan plus général, il est clair que, plus la base sociale des politiques macroéconomiques est solide, plus elles seront durables.

La voix de l'OIT

Un message dans le contexte international

Je l'ai déjà dit, je suis convaincu que l'OIT doit faire entendre sa voix dans les diverses instances et institutions économiques internationales. Dès ma prise de fonctions, j'ai parlé à plusieurs reprises aux plus hautes autorités du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et, dans le cas de l'Amérique latine, de la Banque interaméricaine de développement. Cet effort doit être poursuivi, tant par moi que par les mandants de l'Organisation. Notre objectif est clair: pour créer du *travail*

²² Bureau of National Affairs (BNA): *Daily Labor Report* (Washington, DC), 1^{er} fév. 2001.

décent et parvenir ainsi à une distribution équitable des fruits du progrès économique, nous devons veiller à ce que les politiques économiques et sociales s'articulent, et nous devons développer la dimension sociale du processus de mondialisation.

Je sais bien qu'au niveau national les gouvernements n'ont pas forcément à leur disposition les instruments nécessaires pour pouvoir répondre à tous les besoins de la population, au moins à court terme. Nous vivons dans un monde globalisé régi par certaines règles, dont quelques-unes ne sont pas très justes et elles finissent par limiter la capacité d'action des gouvernements. Cette réalité ne doit pas nous décourager. Elle nous indique qu'il faut revoir le processus actuel de mondialisation en vue d'une plus grande équité non seulement entre les personnes, mais aussi entre les pays.

C'est pourquoi je crois que l'OIT et ses mandants doivent redoubler d'efforts pour faire entendre leur voix dans les institutions économiques mondiales, et aussi à l'intérieur de chaque pays, en vue d'une meilleure articulation des politiques économiques et sociales. Pour atteindre cet objectif, on peut employer au moins deux voies ou stratégies. La première est le dialogue social, qui permet aux gouvernements, aux chefs d'entreprise et aux travailleurs d'aboutir à des accords porteurs de véritables politiques d'Etat, et non pas seulement de gouvernement, concernant tant les critères économiques qui régiront les politiques de développement à long terme que les politiques sociales, y compris les politiques du travail, qui intégreront la politique générale de développement. Le deuxième moyen ou stratégie, qui se réfère spécifiquement à la mission de l'Etat, est l'instauration d'un dialogue plus fluide et d'une coordination permanente entre les ministères du Travail et les ministères de l'Economie et des Finances. Il faut bien reconnaître que, très souvent, ce sont ces derniers qui déterminent véritablement la politique du travail d'un pays, étant donné que les mesures économiques, fiscales, monétaires, etc., qu'ils adoptent ont des effets sur le monde du travail, effets que les ministères du Travail se contentent d'enregistrer sans pouvoir y remédier lorsqu'ils portent préjudice à l'emploi ou à sa qualité, à la couverture sociale, voire à l'application des normes internationales relatives aux droits fondamentaux au travail.

Un message dans les contextes nationaux

7. Gouvernance de la mondialisation et dimension sociale

Nous avons besoin d'un système international légitimé sur le plan social, c'est-à-dire fondé sur des règles justes pour tous. L'équité, telle que la perçoivent les personnes et leurs familles, constitue la pierre angulaire de la légitimité. Cela veut dire que la gouvernance de la mondialisation doit prendre de nouvelles voies. Il ne s'agit pas seulement du gouvernement, mais aussi de la manière dont la société gère ses affaires, notamment la manière dont les valeurs et les objectifs sociaux influent sur le comportement de la population, ce qui se reflète dans de nouveaux objectifs et règles pour les investisseurs, de nouveaux objectifs pour les entreprises, de nouveaux instruments de dialogue social. La structure tripartite de l'OIT est un moyen essentiel de relever ces défis tant est forte la légitimité des politiques, normes et recommandations fondées sur un consensus tripartite. Toutefois, nous devons tous nous préparer à changer de mentalité et de méthodes de travail.

Les règles du jeu internationales

A cet égard, sur la base de l'équité et du respect social, nous devons susciter de nouveaux consensus sociaux dans de nombreux secteurs; seul le dialogue social permettra de dégager ces consensus, avec la participa-

Le dialogue: la voie et la méthode

tion active des agents de la production, par le biais de leurs organisations représentatives. Nous avons besoin de consensus tant au niveau international qu'au niveau national, y compris au niveau de l'entreprise. C'est ce qui permettra d'élaborer et d'appliquer des règles justes pour la gouvernance de la mondialisation.

La recherche d'un consensus sur les politiques économiques et sociales à long terme, les politiques de protection de l'environnement, etc., et l'engagement des Etats de les respecter au niveau international donneront au dialogue social sa véritable dimension, qui est de concilier des intérêts sociaux et nationaux souvent divergents.

La mise en commun des intérêts permettra de concilier les exigences de la démocratie participative et les règles de l'Etat de droit, puisque le fait d'assurer la participation des acteurs sociaux à la définition des politiques publiques garantit le respect des principes fondamentaux de l'Etat et celui de la sphère de compétence des divers organismes souverains.

Dans cette perspective, qui intéresse les pays les plus pauvres, le dialogue permettra l'inclusion sociale grâce à l'intégration, à l'instauration d'un équilibre de la protection et de la capacité de décision, et à l'établissement des principes d'équilibre qui sont le fondement de la liberté et le soutien de l'Etat.

Enfin, le dialogue social constitue la base indispensable de la création de règles du jeu supranationales honnêtes, équilibrées, qui garantiront dans un avenir proche l'équité et la cohésion sociale dans chaque pays et qui éviteront entre eux une concurrence perverse.

Pour éviter cette concurrence perverse, et conformément à la volonté des présidents qui participent aux Sommets des Amériques, les droits fondamentaux au travail consacrés par la Déclaration adoptée par l'OIT en 1998 et par les conventions pertinentes devront être le socle de politiques du travail équitables et équilibrées. Je sais que certains jugent ces droits trop élémentaires et estiment que la dimension sociale devrait être envisagée dans une perspective beaucoup plus ambitieuse. Je suis convaincu qu'il en ira ainsi à mesure que l'intégration se consolidera et que les écarts de développement entre les pays du continent se réduiront. Cependant, nous ne devons pas sous-estimer les principes consacrés par la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Ces principes constituent le fondement sur lequel nous devons continuer de nous appuyer pour faire en sorte que la mondialisation s'accompagne d'un progrès social et pour promouvoir l'intégration de la région, et ils font aussi référence à des valeurs qui forment la base de la société démocratique: liberté du travail, liberté d'organisation, d'expression et de négociation, égalité entre les personnes, protection des mineurs. Or ces valeurs et principes fondamentaux sont violés de manière presque systématique dans de nombreux pays du monde. Parvenir à les faire respecter n'est donc pas une mince ambition.

III. *La mission commune*

En ce qui concerne la mission commune, il convient de souligner que la question, essentielle, du *travail décent* n'est pas suffisamment prise en compte au moment d'élaborer puis d'adopter des politiques économiques, d'où le déficit de *travail décent* dans la région. Cette situation peut être surmontée. Il existe des politiques pour le faire et des façons d'y parvenir, mais il faut des changements pour retrouver la croissance économique et progresser dans le domaine social.

8. *Rechercher une solution productive: emploi, protection et dialogue social*

La région a connu bien des vicissitudes, en particulier des taux d'inflation énormes avec ce que cela implique pour le monde du travail. Pour que ces situations ne se reproduisent pas, il faut savoir en tirer les enseignements et faire preuve de responsabilité budgétaire.

Comme je l'ai déjà indiqué, il faut des politiques macroéconomiques expansives qui donnent expressément priorité à la protection de l'emploi et à la création de nouveaux postes de travail, et qui laissent assez de latitude pour concilier politiques économiques et politiques sociales. De même, il faut des politiques qui stimulent les investissements sectoriels. Pourquoi insistons-nous sur ce point? Parce que ce ne sont pas ces politiques macroéconomiques qui ont été proposées à la région pendant les crises qu'elle a connues. A mon sens, l'Amérique latine et les Caraïbes ne peuvent plus supporter les ajustements structurels, du moins suivant les modalités qui ont été appliquées. Au contraire, la région a un besoin impérieux de politiques expansives pour apporter des solutions productives au marasme économique, comme l'a indiqué l'Assemblée du Conseil des gouverneurs de la Banque interaméricaine de développement, qui s'est réunie à Fortaleza (Brésil) au début de cette année.

Equilibre entre politiques économiques et politiques sociales

Il convient d'insister sur ce point essentiel: il faut des solutions productives – création d'entreprises, investissements, création d'emplois, stimulation de la demande. Autrement dit, il faut faire en sorte que les gens puissent travailler, et qu'ils puissent et souhaitent consommer. Pour atteindre ces objectifs, davantage d'investissements, et donc des politiques d'incitation

sectorielles, sont nécessaires. Mais il faut aussi avancer résolument dans la voie d'une meilleure répartition des revenus. Dans le présent rapport, j'ai indiqué certaines des orientations qu'il faudrait suivre à cette fin: politique budgétaire anticyclique, politiques actives de l'emploi, investissements dans l'éducation.

Réorientation des politiques de développement

Ces questions sont fondamentales. Elles supposent une réorientation des politiques de réactivation et de développement à l'échelle internationale. De fait, il semble que la situation évolue: des décisions adoptées il y a quelques mois aux Etats-Unis, précisément pour affronter le cycle négatif en cours, montrent que, face à une crise de ce type, il est possible d'effectuer les investissements nécessaires ou de se préoccuper de secteurs économiques particulièrement importants pour l'économie de chacun de nos pays. Nous savons tous, en fonction des réalités que nous vivons, quels sont les meilleurs instruments pour promouvoir la croissance et une politique d'expansion et quels sont les secteurs les plus touchés. Certes, il n'y a pas de politique unique mais, dans une perspective mondiale, je crois que l'un des principaux risques – dont nous devons prendre conscience pour l'éviter – c'est d'appliquer simultanément, pour sortir de la crise, des politiques expansives dans le monde développé et des politiques d'ajustement dans les pays en développement. Nous devons adopter une seule posture et un seul concept unificateur qui permette à tous de proposer des solutions productives et d'y parvenir.

Solution productive

J'aimerais attirer l'attention sur le sens de «solution productive» et sur la nécessité d'appliquer cette notion aux petites entreprises, au marché interne et à l'économie informelle. Parmi les éventuelles possibilités d'action, on mentionnera l'action conjuguée des petites entreprises, du marché interne et de l'économie informelle qui, si l'on fait preuve d'imagination et de créativité, permettra de créer des emplois et de stimuler la consommation, laquelle est actuellement insuffisante. Voilà l'un des domaines dans lesquels l'OIT doit redoubler d'efforts et l'institution que je dirige met ses capacités à la disposition des initiatives qui seront prises en particulier dans ce domaine.

Filets de protection sociale

L'issue productive passe aussi par le renforcement des filets de protection sociale. Nous savons que dans beaucoup de pays, probablement dans tous, mais en particulier en Amérique latine et aux Caraïbes, l'emploi formel apporte à la fois des revenus et une protection sociale. Or, lorsqu'une personne perd son emploi, elle perd aussi dans la pratique revenus et protection sociale. Etant donné que, comme les chiffres l'indiquent, la croissance est insuffisante, disposer de mécanismes d'aide sociale et créer des filets de protection sociale est essentiel. Cela ne veut pas dire qu'il faille créer des systèmes de grande envergure ou de nouvelles formes institutionnelles mais qu'il faut prendre des mesures urgentes pour tenir compte de la conjoncture et démontrer à la population que les pouvoirs publics agissent afin que, en cas de crise, les personnes en difficulté ne soient pas abandonnées à leur sort. Je suis convaincu que la protection sociale va de pair avec la promotion de l'emploi productif. En définitive, le plus précieux pour les gens sera de savoir que, même en l'absence de possibilités d'emploi, des moyens sont en place pour subvenir à leurs besoins.

Crise et dialogue social

Le dialogue social est essentiel pour trouver une solution productive débouchant sur un emploi et une protection sociale. J'estime qu'il sera absolument fondamental à l'avenir. Cela étant, il sera soumis à rude épreuve tant il est vrai qu'en période de crise les particuliers, les secteurs économiques et les pays eux-mêmes tendent à se replier sur la défense de leurs intérêts immédiats. Les périodes d'expansion sont toujours plus propices au dialogue; les époques de crise sont plus complexes, comme le savent très bien les acteurs politiques: en règle générale, les périodes de crise auxquelles un gouverne-

ment doit faire face sont perçues par ses opposants comme l'occasion de l'affronter et non comme une situation difficile qu'il incombe à toute la nation de surmonter. Je suis donc convaincu qu'appeler au dialogue en ces périodes-là est encore plus fondamental. Malgré les difficultés que le dialogue comporte, je crois que, sans lui, il est impossible de résoudre les problèmes qui se posent à nos sociétés, quel que soit leur niveau de développement. Sans dialogue social et, ajouterai-je, sans unité nationale, il n'y a pas d'issue. Les situations de crise sont comparables aux conflits d'origine extérieure. C'est dans ces circonstances qu'un pays doit se montrer uni et être capable de s'exprimer d'une seule voix.

Beaucoup de ces questions et en particulier la recherche d'une issue productive à la crise font l'objet des fréquents entretiens que j'ai avec Horst Köhler, du Fonds monétaire international, et James Wolfensohn, de la Banque mondiale. J'estime qu'il est indispensable qu'eux aussi soient favorables à la recherche d'une issue productive allant au-delà des solutions purement monétaires. J'ai insisté très clairement sur le fait qu'il faut préserver les équilibres budgétaires et que nous ne devons pas revenir aux situations que l'Amérique latine a connues. Personne ne le souhaite. Le Secrétaire général de l'ONU partage cette opinion et, à ce sujet, nous œuvrons ensemble dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination.

J'attache beaucoup d'importance à la déclaration conjointe¹ formulée à Ottawa l'an dernier par les présidents de la Commission patronale de consultation technique pour les questions de travail (CEATAL) et du Conseil syndical de consultation technique (COSATE), MM. Funes de Rioja et Yussuff. Je considère que cette déclaration pourra guider notre tâche commune.

Initiatives bipartites

¹ A la XII^e Conférence interaméricaine des ministres du Travail de l'Organisation des Etats américains (OEA), les employeurs et les travailleurs des Amériques représentés par la Commission patronale de consultation technique pour les questions de travail (CEATAL) et le Conseil syndical de consultation technique (COSATE) se sont réunis dans le but d'échanger des points de vue sur la dimension sociale et celle du travail de l'intégration régionale. Dans ce contexte, ils ont adopté la déclaration suivante:

DÉCLARATION:

L'Organisation des Etats américains (OEA) et l'Organisation internationale du Travail (OIT) devraient coopérer pour assurer que les consensus réunis entre les partenaires sociaux au sujet de la création d'emplois, des droits au travail et de la protection sociale sont dûment pris en compte dans le processus d'intégration du continent américain. Dans cette perspective, la CEATAL et le COSATE renouvellent leur plein engagement en faveur de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. La Déclaration telle qu'elle a été approuvée par l'OIT devrait être la réponse commune, dans le contexte du travail décent, à la mise au point et à l'établissement du cadre de la dimension du travail de l'intégration régionale.

Dans ce contexte, les administrations du travail devraient remplir un rôle actif, en collaboration avec les organisations du patronat et de travailleurs, dans la promotion d'un environnement favorable à la création d'emplois productifs et durables au moyen du développement des entreprises. Les administrations du travail devront renforcer leurs capacités pour être en mesure de faire face aux nouveaux défis et participer activement à l'élaboration de politiques dans leur sphère d'action, et promouvoir, au moyen de l'inspection du travail, le respect des lois du travail de chaque pays.

Les gouvernements devraient s'employer véritablement à consulter les partenaires sociaux au sujet de la dimension sociale et celle du travail de l'intégration régionale, et œuvrer avec eux pour créer le travail décent fondé sur les principes de liberté, d'égalité, de sécurité et de dignité humaine. La stabilité et la légitimité des transformations dans le monde du travail dépendront dans une large mesure du consensus réuni entre les partenaires sociaux et les gouvernements.

La CEATAL et le COSATE ont renouvelé leur engagement de déployer tous leurs efforts pour s'acquitter de leur mission dans le contexte du processus d'intégration. Ils ont également réitéré la nécessité que l'OEA et les gouvernements contribuent à leur renforcement en leur qualité d'organes consultatifs. Tenant compte de la sphère de compétence de l'OIT, et de la présence, pour la première fois, du Directeur général de cette Organisation à cette conférence, la CEATAL et le COSATE l'appellent à les appuyer et à leur fournir une assistance technique dans le cadre des groupes de travail constitués par la XII^e Conférence interaméricaine des ministres du Travail dans la perspective de la mise en œuvre de son plan d'action.

9. Programmes nationaux de travail décent: des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité

Pour remédier aux déficits dans ce domaine, il est prévu, entre autres, dans le cadre des activités relatives au *travail décent* d'élaborer un ensemble de politiques pour faire avancer ces activités dans différents pays. Je me suis référé à ces politiques à la section 4 du présent rapport.

Politiques d'action

A cette fin, en collaboration avec nos mandants dans les pays intéressés et avec les institutions qui seront jugées compétentes, nous souhaiterions mettre en œuvre des stratégies de *travail décent* à l'échelle nationale, locale ou de l'entreprise une fois qu'auront été identifiés les principaux problèmes qui se posent. Nous voudrions contribuer à la définition d'objectifs clairs, précis et partagés, et à celle des politiques et programmes nécessaires pour les réaliser. Le BIT pourra conseiller les pays en vue de l'application de ces politiques et programmes et, le cas échéant, participer à leur suivi et à leur évaluation.

Les activités des programmes nationaux pourraient être menées dans l'ordre suivant: examen rapide de la situation du *travail décent*, définition de priorités et d'objectifs (y compris si possible des objectifs quantifiés), élaboration de politiques pour réaliser ces objectifs et définition d'une procédure de suivi et d'évaluation.

Une stratégie de ce type pourrait encourager, d'une part, un débat national destiné à identifier les questions essentielles et, d'autre part, l'élaboration de politiques axées sur le *travail décent*. Il faudra établir des mécanismes institutionnels pour tirer le meilleur parti de ce débat. La nature de ces mécanismes (consultatifs ou de délibération) devra être définie par chaque pays. Bien sûr, nous pensons à des instances tripartites dans lesquelles la participation gouvernementale ne se limitera pas à celle du ministère du Travail.

Stratégie de suivi

Les politiques qui seront élaborées devront avoir une certaine continuité et être appliquées avec détermination, dans le cadre de priorités clairement définies. Il est important d'établir une stratégie de suivi pour évaluer les résultats de ces politiques à partir d'indicateurs préalablement établis ou d'enquêtes.

Signalons à ce propos que les politiques économiques, sociales et du travail n'incombent pas aux seuls gouvernements. Certes, ils en sont le principal acteur mais d'autres institutions ont également un rôle à jouer. Des entités supranationales, en particulier dans le cadre des processus d'intégration qui se multiplient dans la région, ont une incidence sur les conditions de production et de travail. En effet, les grandes entreprises locales ou multinationales influent sur l'emploi et sur ses conditions, parfois de façon plus directe que l'Etat. Les autorités locales commencent aussi à peser sur l'emploi et la production, ainsi que sur la définition et l'application de politiques publiques, en particulier celles axées sur la création d'emplois et de revenus. D'un certain point de vue, la réalisation du *travail décent* dépend davantage des politiques des entreprises que de celles des gouvernements. Qui plus est, pour appliquer des politiques, le monde de l'entreprise est peut-être plus fonctionnel que le gouvernement national et ses activités de coordination.

De même, les syndicats, les associations patronales et la négociation collective peuvent jouer un rôle extraordinairement important pour créer du *travail décent*, c'est-à-dire pour améliorer les conditions de travail, garantir le respect des droits au travail et accroître la protection sociale.

Définir des indicateurs pour évaluer le *travail décent* est l'une des activités que nous déployons afin de rendre réellement fonctionnels les programmes nationaux. Fixer des objectifs et en mesurer les résultats est essentiel pour garantir l'efficacité de la méthodologie que nous suggérons.

A propos des indicateurs, il est important de concilier le type voulu d'information et les informations disponibles. Il faudra donc définir pour chaque pays un groupe d'indicateurs sur diverses questions – droits au travail, création d'emplois, marché du travail, conditions de travail prédominantes, ampleur et viabilité de la protection sociale, degré de dialogue entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics – pour pouvoir créer des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité. Il est indispensable que ces indicateurs soient ventilés par sexe et par âge pour pouvoir connaître la situation des hommes et des femmes et déceler d'éventuels déficits, la question de l'égalité entre hommes et femmes étant un aspect fondamental et intersectoriel des activités relatives au *travail décent*. Des indicateurs doivent être également collectés à l'échelle de l'entreprise. Conjuguer certaines données, comme la composition de l'investissement public et son impact sur la formation professionnelle, peut permettre d'établir des estimations novatrices. La région a avancé dans ce domaine, comme l'indique notre publication annuelle *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*.

Toutes ces activités supposent davantage de coopération au sein du BIT afin que les différents départements et unités intéressés, ainsi que les bureaux extérieurs, puissent commencer à répondre de façon intégrée au besoin de progrès de nos pays, ce qui, je dois le reconnaître, n'a pas encore été pleinement le cas. Il arrive parfois que les fonctionnaires du BIT responsables par exemple de la promotion de l'emploi perdent de vue les autres aspects du *travail décent*, c'est-à-dire la protection sociale, le respect des normes ou le dialogue tripartite; ceux qui s'occupent des normes s'en tiennent à l'application des procédures établies par les organes de contrôle; ceux qui encouragent les politiques de protection sociale oublient que, pour appliquer les normes de sécurité et de santé au travail, il faut des entreprises et que, pour que la sécurité sociale fonctionne, il faut des entreprises et des travailleurs pour la financer; enfin, ceux qui sont chargés de promouvoir le dialogue social n'y intègrent pas toujours les différents aspects du *travail décent*. Le Département de l'intégration des politiques, qui vient d'être créé, et l'élaboration et l'exécution des programmes nationaux de *travail décent*, que je promeus résolument en tant que Directeur général, contribueront sans doute à mieux coordonner l'action des différents secteurs, départements et services du BIT. Je suis convaincu que ces programmes trouveront, en Amérique latine et aux Caraïbes, des conditions propices à leur rapide application et serviront de référence à l'action de l'OIT à l'échelle mondiale.

Programmes nationaux de travail décent

Le BIT doit être à la hauteur des exigences actuelles

10. Quelques possibilités

Quand on observe la réalité contrastée de la région et, en particulier, la vitalité des couches populaires qui essaient de survivre dans le secteur informel et revendiquent ainsi leur droit au travail et au progrès, on comprend qu'il est important, pour une institution comme l'OIT et ses mandats, de chercher d'autres moyens pour répondre aux besoins des hommes et des femmes du continent américain et des Caraïbes.

Il me semble que les nouvelles stratégies d'intégration économique, à l'échelle tant continentale que sous-régionale, voire dans un cadre bilatéral, ouvrent des perspectives aux activités relatives au *travail décent*. A ce propos, le rôle que peuvent et doivent jouer les entreprises privées, quelle que soit leur taille, a une importance particulière pour parvenir à une solution

Intégration, organisations productives, femmes et jeunes

productive, la seule qui permette de lutter contre la pauvreté qui touche beaucoup de nos concitoyens. La jeunesse constitue une autre opportunité. Dire que la jeunesse représente l'espoir et l'avenir est un lieu commun, certes, mais je crois qu'investir dans les jeunes, garçons et filles, est un pari qu'il faut prendre. Pour différentes raisons, les jeunes sont particulièrement perméables à la nouvelle économie de la connaissance, laquelle prend de l'ampleur grâce aux progrès technologiques, surtout dans les domaines de l'information et de la communication. Placer la jeunesse dans les conditions d'employabilité et de compétitivité nécessaires pour s'inscrire dans la nouvelle économie est à la fois une possibilité et une obligation. Les politiques économiques, sociales et du travail doivent en tenir compte.

Autre chance à saisir: le dynamisme économique des femmes en Amérique latine. Comme je l'ai indiqué dans ce rapport, elles représentent actuellement 40 pour cent de la population active en Amérique latine. Leur niveau de scolarité s'est considérablement élevé et, dans certains pays, elles constituent plus de la moitié de l'ensemble des cadres et techniciens. Leur esprit d'entreprise s'affirme également. Tout cela représente un volume de ressources humaines qui est essentiel pour le développement de nos sociétés et qui sera davantage mis à profit si nous pouvons avancer dans l'élimination de l'inégalité, persistante, de chances et de traitement entre les sexes. Nous avons également indiqué qu'environ un tiers des foyers en Amérique latine ont à leur tête une femme et que la contribution de celles-ci au revenu familial s'accroît, de même que le nombre de foyers où plus d'une personne apporte des revenus. Ainsi, les femmes contribuent de plus en plus à la lutte contre la pauvreté. En Amérique latine, les personnes chargées d'élaborer et d'appliquer les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et de création d'emplois sont de plus en plus conscientes du rôle des femmes et de l'importance primordiale qu'elles attachent au bien-être de leur famille, en particulier de leurs enfants, et font d'elles les principales bénéficiaires de ces politiques.

J'aimerais m'arrêter sur quatre questions – intégration, organisation productive, femmes et jeunes – et examiner avec vous les possibilités d'une action renouvelée de l'OIT en vue de la promotion de l'emploi, cette action devant être fondée sur les éléments suivants: des économies nationales intégrées dans l'économie mondiale et coordonnées afin de progresser dans la voie du développement; des entreprises véritablement créatrices de bien-être et des jeunes qui participent de façon active et créative aux efforts déployés en commun pour progresser et pour inscrire favorablement nos sociétés dans l'économie mondiale.

Intégration: sa dimension sociale et du travail

L'intégration: un idéal ancien

Au cours des dernières décennies, l'action menée à l'échelle continentale pour parvenir au développement grâce à l'intégration économique a connu deux étapes. La première, qui s'est étendue sur près de trente ans, a duré jusqu'aux années quatre-vingt. Elle a été le passage d'un espace économique national protégé à des espaces sous-régionaux protégés. A cette époque, on favorisait une croissance tournée vers l'intérieur et fondée sur l'industrialisation que l'Etat conduisait pour remplacer les importations. Au cours des années quatre-vingt, on est passé à des initiatives, comme l'Association latino-américaine pour l'intégration (ALADI) ou le Programme d'intégration et de coopération technique entre l'Argentine et le Brésil (PICE), qui visaient à corriger les erreurs commises. Toutefois, cet objectif n'a pas pu être pleinement réalisé en temps voulu. Cette seconde étape privilégie l'ouverture et le libre commerce pour favoriser la croissance économique. Elle est tournée vers l'exportation et reconnaît le rôle fondamental de l'initiative privée.

L'intégration à l'échelle continentale, dans les années soixante et soixante-dix – création de l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE), du Pacte andin, du Marché commun centraméricain et de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) –, a été influencée par le modèle de substitution aux importations; les années quatre-vingt ont constitué une période de transition – création de l'ALADI et du PICE; pendant les années quatre-vingt-dix – Initiative pour les Amériques, Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), renforcement du Système d'intégration centre-américain, de la Communauté andine et de la CARICOM, création du G3 (Colombie, Mexique et Venezuela) et du MERCOSUR –, le modèle de développement a été complètement différent.

On pourrait affirmer que, jusqu'aux années quatre-vingt-dix, les différents modèles latino-américains d'intégration n'ont pas répondu convenablement aux crises que la région a dû affronter, crises qui se sont caractérisées par l'insolvabilité financière, la dette extérieure, le retard scientifique et technologique et l'appauvrissement progressif de la population. Au début de l'intégration économique latino-américaine, on ne s'est pas servi comme il fallait des instruments nécessaires pour promouvoir les investissements et il n'y a pas eu de politique commune pour améliorer la capacité productive et le développement scientifique et technologique, lesquels sont, entre autres, des éléments essentiels pour l'expansion économique.

Pendant les années quatre-vingt-dix, l'intégration économique latino-américaine est passée d'une conception autarcique et protectionniste à un modèle de libéralisation absolue des échanges qui a nécessité, pour garantir son bon fonctionnement, des politiques destinées à accroître la productivité des économies nationales dans un contexte international de plus en plus concurrentiel et interdépendant.

L'intégration ne doit-elle envisager que des politiques commerciales ou faut-il appliquer un «mélange» de mesures économiques? L'intégration a-t-elle un caractère purement économique ou, pour être couronnée de succès, doit-elle envisager également les aspects politique, social, culturel et du travail? En quoi l'étape actuelle de la mondialisation conditionne-t-elle les efforts d'intégration?

L'un des aspects importants de l'intégration continentale est qu'elle comporte des asymétries: quel est l'avenir possible ou souhaitable des plus petites économies? Quelles sont les conditions nécessaires à une intégration dans des conditions d'égalité alors que les différences de production et de technologie entre les pays de la région sont énormes?

L'Initiative pour les Amériques (1990), proposée par l'ancien président George Bush en vue de renforcer la croissance et la stabilité politiques en Amérique latine, repose sur trois piliers: stimuler les flux commerciaux dans le continent (par le biais d'accords-cadres destinés à ouvrir progressivement les marchés), accroître les investissements étrangers dans le continent (après réforme des législations applicables et par la promotion d'un fonds d'investissement axé sur la rénovation) et diminuer l'endettement extérieur des pays (en accélérant l'application du plan Brady et en appuyant les mesures de réduction de la dette – conversion de la dette –, outre une éventuelle annulation de la dette des pays de la région envers les Etats-Unis), dans le cadre de la libéralisation des économies.

L'intégration des économies de l'hémisphère occidental, par un seul accord de libre-échange, a commencé en 1994 avec le Sommet des Amériques à Miami. Depuis, plusieurs événements et réunions ont permis de la faire progresser rapidement.

Concurrence internationale

Sommet des Amériques

Cela étant, le libre-échange n'est pas le seul objectif des Sommets des Amériques. Au Québec, l'an passé, les chefs d'Etat et de gouvernement ont déclaré: «Nous cherchons à créer une plus grande prospérité et à élargir les débouchés économiques tout en favorisant la justice sociale et le développement du potentiel humain.» Dans le cadre de ce projet, le libre commerce dans l'hémisphère est considéré comme un facteur essentiel d'expansion économique et de prospérité, qui contribuera à la réalisation des amples objectifs du Sommet.

Il ressort clairement des plans d'action de Miami, de Santiago et de Québec que les sommets constituent un projet ambitieux qui vise le développement du continent. Son succès dépend de certaines conditions et il faut donc redoubler d'efforts dans différents domaines.

Ce qui, dans un premier temps, semblait un simple accord de libre-échange a pris une autre dimension. Les chefs d'Etat et de gouvernement eux-mêmes ont déclaré à Québec: «Nous sommes unis dans notre détermination à léguer aux générations futures un hémisphère démocratique et prospère, plus juste et généreux, un hémisphère où personne n'est laissé pour compte.»

Nous savons tous l'importance que revêtent les normes pour la promotion des questions du travail mais aussi que ces questions dépassent le champ normatif. Par conséquent, notre action future doit prendre en compte le fait que la notion de *travail décent* n'est fonctionnelle que si elle peut contribuer à harmoniser les politiques de soutien au développement.

Organisations productives en plus grand nombre et de meilleure qualité et travail décent

Les organisations productives, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou privées ou de coopératives, sont un facteur essentiel de croissance économique. Cela étant, outre le fait que le développement doit être intégré pour que l'on puisse progresser réellement, l'entreprise doit être reconnue comme un moyen privilégié de réaliser des objectifs sociaux et économiques, en particulier aujourd'hui où le principal défi semble être l'intégration de ces deux aspects du développement, et la construction d'une mondialisation qui réponde aux besoins de la grande majorité.

Importance des entreprises

Dans mon premier rapport à la Conférence internationale du Travail, j'ai indiqué ce qui suit: «les entreprises sont la clé de la croissance et de l'emploi dans les économies ouvertes. Leurs activités ont des répercussions dans tous les domaines qui intéressent l'OIT et une influence décisive sur l'évolution des modes de relations professionnelles, sur l'amélioration des compétences et sur l'emploi. Il est essentiel que l'OIT accorde suffisamment d'attention aux entreprises si elle veut être au fait des pratiques et des réalités du monde du travail. [...] A bien des égards, l'OIT est idéalement placée pour exploiter les potentialités offertes par les entreprises et le monde des affaires. Ces entités sont directement représentées au sein de l'Organisation [...]»

D'une certaine façon, ce sont les entreprises qui constituent les principaux mécanismes économiques de création de richesses, d'emplois et de bien-être, et les hommes et les femmes dépendent de ces mécanismes pour pouvoir tirer parti du progrès. Les entreprises ont donc un rôle à jouer dans la lutte contre la discrimination économique et ses conséquences sociales et politiques.

L'entreprise, en Amérique latine et aux Caraïbes, n'est pas chose abstraite. Grandes, moyennes, petites ou micro-entreprises peuvent mener à bien des activités productives dans un ou plusieurs secteurs, et offrir des biens et des services axés sur le marché interne ou sur l'exportation. Ces entreprises

peuvent appartenir au secteur formel ou informel, être nationales ou transnationales, être originaires ou non de la région. Ces différentes caractéristiques ont une incidence sur l'engagement social et le comportement économique du secteur privé et, par conséquent, sur le progrès de l'Amérique latine et des Caraïbes, étant donné la place prépondérante que ce secteur a prise dans nos économies, en particulier au cours des dernières décennies.

Dans la plupart des pays de la région, les femmes créent des entreprises et apportent des méthodes et un style nouveaux de gestion. Toutefois, elles restent minoritaires parmi les employeurs et se trouvent le plus souvent à la tête d'entreprises de moindre ampleur, en raison des graves entraves – dues à leur condition de femme – qui les empêchent encore de s'épanouir en tant que chef d'entreprise et de mener à bien leurs initiatives économiques. Il ressort de diverses études qu'elles ont peu de latitude pour choisir leur secteur d'activité – accès insuffisant aux ressources productives (financières ou non), moins de temps et de possibilités que les hommes pour obtenir les contacts, l'instruction et l'expérience nécessaires aux activités d'entreprise. L'OIT promeut donc les conditions nécessaires pour que les femmes puissent déployer ces activités, et tient compte des questions d'égalité entre les sexes dans les politiques visant le monde de l'entreprise.

La mondialisation et l'ouverture économiques ont eu un impact sur l'activité économique des pays de la région et sur les structures des entreprises. Dans presque tous ces pays, la taille moyenne des entreprises a diminué considérablement non seulement parce que les nouvelles technologies et les organisations de travail horizontales requièrent un moindre volume d'activités, mais aussi en raison de la perte croissante de compétitivité des économies régionales. La conséquence directe a été que les entreprises ont adopté des stratégies visant à réduire autant que possible leurs coûts de fonctionnement, stratégies qui ont eu un impact sur les relations professionnelles.

Avec la notion de *travail décent*, l'OIT cherche à mettre en pratique un ensemble de principes destinés à renforcer le lien entre qualité des conditions de travail et productivité des entreprises. L'OIT ne considère pas que la réduction des coûts absolus soit un impératif indiscutable pour être concurrentiel. Au contraire, elle estime que l'accroissement de la productivité du travail est la façon la plus appropriée et la plus viable d'y parvenir. Cela est possible dans les conditions suivantes: cadres réglementaires favorables au développement des entreprises, relations d'emploi et conditions de travail meilleures, systèmes de formation professionnelle qui permettent la constante mise en valeur du capital humain et social de l'entreprise et qui encouragent des initiatives novatrices propres à améliorer la productivité et la compétitivité.

Conjuguer flexibilité pour les entreprises et sécurité pour les travailleurs peut renforcer la productivité des entreprises, contribuer à l'expansion économique et accroître la compétitivité des pays.

Considérer les politiques sociales comme un facteur de productivité économique est l'un des aspects du *travail décent*. Les activités y afférentes visent à parvenir à une mondialisation qui bénéficie à davantage de personnes et à promouvoir un développement véritablement humain. A cette fin, il est essentiel que les entreprises soient en plus grand nombre et de meilleure qualité.

Cette conviction gagne du terrain, comme je l'ai constaté lors de rencontres avec des entrepreneurs novateurs, hommes ou femmes. Ils sont de plus en plus nombreux dans le monde et beaucoup déploient leurs activités en Amérique latine et aux Caraïbes. J'ai également constaté cette conviction lors de réunions avec des représentants du syndicalisme moderne qui commence à se répandre dans différentes régions.

Participation des femmes

Conditions de travail et productivité

Responsabilité sociale de l'entreprise

Signe de cette tendance mondiale que suivent beaucoup d'entreprises de la région: il y a de plus en plus d'informations et d'initiatives à propos de la responsabilité sociale des entreprises, l'objectif étant que les chaînes productives à l'échelle mondiale appliquent les normes du travail.

Il apparaît de plus en plus que les entreprises socialement responsables sont plus rentables à moyen terme. En Amérique latine, l'OIT promeut depuis longtemps l'audit social des entreprises. Il constitue un instrument de gestion moderne.

L'entreprise moderne, en tant qu'unité fondamentale de travail et de production, a le souci de la solidarité sociale et du bien-être collectif. Il ne s'agit ni de philanthropie, ni de stratégie de marché, ni d'initiatives isolées: dans leurs stratégies, des entreprises tiennent compte de l'impact de leurs activités sur leurs effectifs, clients, fournisseurs ou créanciers, et sur la communauté et la société.

L'entreprise moderne a non seulement pour objectif de fournir des services, lesquels sont essentiels pour le bien-être général puisqu'ils contribuent à créer des richesses, mais aussi de développer les capacités de ses effectifs et son environnement. Cet objectif, comme le montrent plusieurs exemples dans le monde, peut et doit aider les entreprises à être de meilleurs employeurs et à mieux respecter l'environnement, mais aussi à être plus compétitives sur le marché.

Dynamisme économique des femmes et des jeunes

Les femmes représentent 40 pour cent de la population active urbaine de l'Amérique latine et des Caraïbes. S'il est vrai qu'en grande partie elles occupent des emplois à faible productivité, en particulier dans le secteur informel, leur insertion dans le monde du travail s'est manifestement améliorée ces dernières décennies. Pour autant, d'importants problèmes de chômage et de discrimination entre autres persistent, comme le montrent les chiffres et données que j'ai commentés précédemment.

Femmes et marché du travail

Selon une récente étude du BIT², l'Amérique latine a connu ces dernières décennies de profonds changements démographiques, culturels et sociaux, d'où une transformation importante de la structure des groupes d'âge et de la composition et de la taille des familles. Cette évolution ainsi que la hausse du taux de scolarité – des femmes en particulier – et l'apparition de valeurs et d'attitudes plus favorables à ce que les femmes remplissent des fonctions non traditionnelles ont eu un impact considérable sur l'augmentation du taux d'activité féminine et sur l'activité économique. Ce phénomène s'est accéléré au cours des dix dernières années car les revenus d'une seule personne suffisent de moins en moins pour qu'une famille puisse satisfaire ses besoins essentiels et améliorer sa qualité de vie. L'accroissement du taux d'activité des femmes constitue donc une tendance structurelle à long terme. L'expansion de la population active féminine devrait se poursuivre à un rythme élevé au cours de la présente décennie, avec l'arrivée de nombreuses femmes jeunes dont les projets et le profil professionnels sont mieux définis que par le passé. Il faut donc examiner attentivement l'évolution actuelle et les formes d'insertion des femmes dans le marché du travail.

Ces transformations se produisent dans un contexte mondial – mondialisation, nouvelle organisation du travail, restructuration productive – qui a conduit dans la région au déclin des formes d'emploi les mieux protégées et

² L. Abramo et M.E. Valenzuela: *América Latina: brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los 90* (BIT, Santiago du Chili, 2001).

à une forte hausse du chômage, phénomène qui n'a pas interrompu toutefois la hausse du taux d'activité des femmes. L'accroissement de ce taux se poursuit, avec des contrastes et des paradoxes, des progressions et des régressions, mais il n'y a pas eu de véritable rupture avec les processus et structures qui sont facteur d'inégalité entre hommes et femmes.

Si l'on compare les différents indicateurs sur la situation des hommes et des femmes, on observe une évolution modeste mais positive: les écarts salariaux se sont réduits, le taux d'activité des femmes s'est accru dans certaines professions sans que ces professions se soient dévalorisées, et davantage de femmes ont pu progresser professionnellement et occupent des postes hiérarchiques. On observe aussi des reculs – hausse du taux de chômage des femmes, écarts plus importants entre le taux de chômage des hommes et celui des femmes. Par ailleurs, le niveau d'instruction et de formation des femmes s'est élevé, mais les progrès en matière d'égalité entre les sexes devraient être plus importants. En Amérique latine, le niveau d'instruction des femmes ayant un emploi est en moyenne supérieur à celui des hommes mais elles continuent d'être moins bien rémunérées et de se concentrer dans un petit nombre de professions qui leur sont traditionnellement réservées. Elles sont plus nombreuses à être au chômage et à occuper des emplois très précaires (par exemple dans les services domestiques) et elles assument encore la plus grande partie, voire l'ensemble des responsabilités familiales et du foyer.

De là l'importance de politiques publiques en faveur de l'égalité entre hommes et femmes et d'une action résolue des secteurs sociaux organisés. Ces secteurs sont notamment les organisations patronales et les syndicats latino-américains. De plus en plus, ils se soucient de l'égalité entre les sexes et s'engagent à la respecter. Par ailleurs, l'OIT redouble d'efforts pour collaborer avec ses mandants et les aider à cette fin. Parmi ses principales initiatives, on mentionnera le *Programme de renforcement institutionnel pour l'égalité entre les sexes, la promotion de l'emploi et l'élimination de la pauvreté* qui est mis en œuvre dans plusieurs pays de la région.

Dans la plupart des pays latino-américains, les diverses formes de discrimination fondée sur le sexe sont aggravées par la discrimination fondée sur la race et l'ethnie et par les grandes inégalités qui existent dans ce domaine. Jusqu'ici, la superposition de ces diverses formes d'inégalité et de discrimination n'a pas été suffisamment prise en compte, ni dans les analyses de l'évolution du marché du travail ni dans l'élaboration des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, de promotion de l'emploi et d'égalité des chances. Sans aucun doute, cette lacune devrait être comblée et il faudrait que non seulement les gouvernements, mais aussi les organisations syndicales et patronales de l'Amérique latine examinent de plus près cette situation.

Pour avancer dans l'élaboration de ces politiques et stratégies d'action, il est de plus en plus nécessaire de créer de nouvelles bases de connaissances afin de mieux cerner les problèmes de plus en plus complexes qui touchent les hommes et les femmes dans le monde du travail, et de trouver les moyens pour résoudre ces problèmes. Intégrer les questions d'égalité entre les sexes dans l'analyse du monde du travail contribue non seulement à connaître les problèmes des travailleuses et à en comprendre les causes, mais aussi à déterminer, d'un côté, la dynamique structurelle qui fait évoluer la population active et, de l'autre, la logique sociale de la recomposition du monde du travail. Approfondir l'analyse de la situation des hommes et des femmes et de la relation hommes-femmes sur le marché du travail permet de mieux connaître la situation des femmes, leurs problèmes et leurs possibilités, mais aussi l'évolution et le fonctionnement du monde du travail dans son ensemble.

Renforcement institutionnel aux fins de l'égalité entre les sexes

Besoin de nouvelles bases de connaissances

Emploi des jeunes Dans le monde, une personne sur cinq a entre 15 et 24 ans. En 2020, 89 pour cent des jeunes vivront dans des pays en développement. Selon des chiffres officiels, environ 66 millions de jeunes dans le monde sont aujourd'hui au chômage, soit un peu plus de 40 pour cent de l'ensemble des chômeurs. La plupart sont de jeunes femmes. Le taux de chômage des jeunes représente le double du taux moyen global de chômage. Il convient d'ajouter que dans beaucoup de pays plus de la moitié de la population est composée de jeunes. Leur taux de chômage élevé menace gravement la démocratie et l'économie mondiale ainsi que la possibilité d'un développement humain durable.

A titre d'exemple, au cours des années quatre-vingt-dix, la situation des jeunes en Amérique latine ne s'est pas améliorée; au contraire, la qualité de leur emploi s'est détériorée. Pourtant, pendant cette période, la région a connu une expansion économique. Il est surprenant de constater que le niveau d'instruction plus élevé des jeunes ne semble pas leur garantir davantage de possibilités d'emploi (*Panorama Laboral, 2000*).

L'un des aspects préoccupants de cette situation est que les possibilités d'emploi continuent d'être fonction du niveau socio-économique. Le taux d'emploi des jeunes les plus pauvres (43 pour cent) est inférieur à celui des autres jeunes (53 pour cent).

Il ressort de statistiques du BIT que la plupart des nouveaux emplois qu'occupent des jeunes ont été créés dans le secteur informel, que la protection sociale des jeunes travailleurs a diminué au cours des dernières années et que la majorité des nouveaux emplois sont à temps partiel.

Par conséquent, l'un des défis les plus urgents pour la région est de faire baisser le taux croissant de chômage des jeunes. Le taux d'activité des jeunes a stagné, en raison principalement du taux de scolarisation plus élevé. Cela étant, le ratio emplois/jeunes diminue, le taux d'expansion démographique étant supérieur au taux de création d'emplois.

Pour améliorer les perspectives présentes et futures de nos peuples, il faut créer des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité pour les jeunes. Ne serait-ce que pour contenir le taux de chômage enregistré à la fin des années quatre-vingt-dix (16 pour cent), il faudrait dans la région un taux annuel de croissance du PIB supérieur à 7 pour cent, objectif difficile en regard des prévisions actuelles. Il faut donc s'efforcer de créer les conditions nécessaires pour intégrer les jeunes dans le marché du travail et pour les inciter à faire preuve d'esprit d'initiative.

A cette fin, le système éducatif devrait chercher en particulier à accroître l'employabilité des jeunes – formation orientée vers l'emploi, incitation à l'esprit d'entreprise, stages professionnels.

A l'issue du Sommet du Millénaire (2000), le Secrétaire général de l'ONU, le président de la Banque mondiale et le Directeur général du Bureau international du Travail ont décidé de coopérer à la promotion d'un *travail décent* et productif pour les jeunes. A cette fin, ils ont demandé à des dirigeants du secteur privé et de la société civile, ainsi qu'à des économistes renommés, de former une commission de haut niveau. La région y est représentée par M^{me} Ruth Cardoso (Brésil) et M. Hernando de Soto (Pérou). L'objectif est d'établir un réseau de réseaux, avec la participation de jeunes, qui privilégiera les initiatives visant à insérer ces derniers dans le monde du travail et à canaliser leur énergie et leur créativité en vue de la promotion du développement.

Il est paradoxal que les progrès technologiques, qui ouvrent des perspectives sans précédent pour l'éducation, l'innovation ou la production, soient pour des millions de jeunes un facteur d'incertitude et d'insécurité et creusent l'écart entre les jeunes occupant un emploi de bonne qualité et bien rému-

né et ceux ayant un emploi de piètre qualité et peu rémunéré. Il n'est donc pas surprenant que ceux qui s'estiment exclus de ladite économie de la connaissance aient un sentiment d'impuissance et de désespoir.

L'expérience montre que, lorsqu'on leur en donne la possibilité, les jeunes sont des innovateurs intrépides, des travailleurs productifs, des entrepreneurs audacieux, des dirigeants syndicaux actifs et des consommateurs responsables. Voilà pourquoi, à mon sens, les jeunes doivent être considérés non comme un problème mais comme un atout du capital social de nos pays.

Le défi pour les Amériques est de créer des débouchés pour que les jeunes puissent obtenir des emplois décents et productifs qui leur permettront d'exprimer pleinement leur talent, leurs capacités et leurs aspirations. L'alternative est simple: soit prendre maintenant les mesures qui s'imposent, soit continuer de payer les coûts humains, sociaux et économiques qui hypothèquent l'avenir.

Je crois que les Etats de la région qui sont Membres de l'OIT partagent l'objectif de créer des possibilités d'emploi pour les jeunes, garçons et filles, et d'éliminer le chômage et le sous-emploi. Il faut agir avec clairvoyance et détermination pour y parvenir.

Il faut une volonté politique, un engagement à long terme, des politiques macroéconomiques favorables à l'emploi intensif et des mesures allant dans le sens de l'équité sociale et politique.

Les politiques et programmes doivent tenir compte des besoins des jeunes mais aussi du dynamisme qu'ils peuvent apporter aux entreprises, à la communauté et à la société. C'est pourquoi j'estime que les jeunes devraient être considérés non seulement comme une catégorie de personnes qu'il faut aider, mais aussi comme des partenaires dans les activités qui les aideront à préparer leur avenir et celui de leur pays. Je crois que, pour qu'aboutissent les initiatives visant à promouvoir l'emploi des jeunes, ceux-ci, garçons et filles, doivent y participer.

Les entreprises ont un rôle très actif à jouer dans la création d'emplois pour les jeunes. L'Organisation internationale des employeurs a formulé à ce sujet des propositions qui peuvent être renforcées par des politiques publiques appropriées, en particulier dans le secteur dynamique des services. Il faudrait entre autres encourager la création, par des jeunes, d'entreprises employant des jeunes. Les syndicats ont inscrit dans leurs politiques et activités la question du travail des jeunes et pris des initiatives dans ce sens. La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a mis en place à cette fin un ambitieux programme d'activités.

On soulignera certains des éléments que les pouvoirs publics et la société devraient prendre en compte dans les politiques et activités visant à créer des emplois pour les jeunes:

- a) intégrer l'emploi des jeunes dans les politiques de l'emploi en tenant compte de la nécessité de stimuler une croissance à forte intensité de main-d'œuvre;
- b) appuyer les initiatives en faveur de l'emploi des jeunes, avec le concours d'institutions publiques ou privées solides;
- c) veiller à ce que tous les garçons et filles aient accès à un enseignement de qualité axé sur l'emploi, et élaborer des politiques de formation professionnelle permettant une meilleure insertion dans l'économie de la connaissance;
- d) réduire l'écart entre l'économie informelle et le secteur moderne grâce à des maillages productifs;

Agir maintenant

Organisations internationales de travailleurs et d'employeurs

Suggestions

- e) mettre à profit la créativité des jeunes et utiliser le potentiel d'emploi des nouvelles technologies de l'information et de la communication;
- f) exploiter les nouvelles possibilités qu'offre la rapide expansion du secteur des services;
- g) aider les jeunes à accéder à l'information dont ils ont besoin en matière de marchés du travail et de création de petites entreprises;
- h) promouvoir l'esprit d'entreprise et le développement des petites entreprises afin de contribuer à la création d'emplois pour les jeunes;
- i) répondre à l'attente qu'ont les jeunes d'un avenir meilleur en garantissant protection sociale et respect des droits au travail;
- j) favoriser, à l'échelle internationale, les conditions nécessaires pour mobiliser des ressources et des initiatives en faveur de l'emploi des jeunes;
- k) créer, à l'échelle locale et internationale, des associations et des réseaux en faveur de l'emploi des jeunes.

Pour que nos sociétés tirent un meilleur parti du XXI^e siècle en ce qui concerne le développement et le progrès, la démocratie et la liberté, il me paraît indispensable de prendre conscience du fait que l'insertion des femmes et des jeunes dans le monde du travail est prioritaire et précieuse. L'OIT souhaite coopérer à cette fin avec les pays américains, et les activités dans ce domaine ont une grande importance stratégique.

11. Responsabilité du Bureau international du Travail

L'OIT a pour avantage comparatif sa constitution tripartite: elle est la seule institution du système des Nations Unies à compter des représentants de la société civile, y compris dans ses organes directeurs; de plus, la présence de travailleurs, d'employeurs et de fonctionnaires représentant les États Membres permet de renforcer l'action en faveur du développement intégral.

Les aspects pratiques de cet avantage, en Amérique latine et aux Caraïbes, sont examinés plus en détail dans le second volume du présent rapport. En définissant nos services techniques en fonction du *travail décent* et des aspirations des mandants, nous avons pu donner la priorité à certains domaines d'action, élaborer une stratégie de plus en plus cohérente et améliorer ses résultats au profit de la population. Ainsi, le Bureau a manifestement pris davantage conscience du fait que la promotion de l'égalité de chances entre hommes et femmes au travail est l'un des aspects fondamentaux du *travail décent*: non seulement nous avons intensifié nos activités de coopération technique dans ce domaine, mais nous redoublons aussi d'efforts pour intégrer effectivement les questions d'égalité dans l'ensemble des activités du Bureau.

Gestion institutionnelle

Je ne perds pas de vue qu'il reste encore beaucoup à faire mais nous avons commencé à redéfinir la gestion institutionnelle afin de privilégier la meilleure exploitation possible des ressources et des résultats qui contribuent à réduire le déficit de *travail décent* dans différents contextes. Dans le cadre de cette redéfinition, un directeur des opérations a été nommé au sein du Cabinet du Directeur général. De plus, le Département de l'intégration des politiques a été créé pour favoriser la synergie entre les différents domaines d'action de l'Organisation, synergie que permet la nature même des activités relatives au *travail décent*.

Gestion axée sur le rendement

Pour l'OIT, la gestion institutionnelle axée sur le rendement est la meilleure méthode dont elle dispose pour réfléchir à son action et pour conjuguer de façon cohérente des moyens efficaces pour résoudre les difficultés qui se posent. La gestion axée sur le rendement n'est pas un mécanisme automatique mais un ensemble de critères et de techniques qui sont combinés de façon à ce que l'action institutionnelle débouche sur une proposition globale, étant entendu que les personnes chargées de mener à bien cette action doivent en devenir partie prenante, rechercher l'excellence, se mettre au service des mandants et être prêtes à œuvrer en coopération.

Dans la gestion institutionnelle, la notion de *mission* est essentielle car il en découle les *objectifs* qui définiront les principales orientations à long terme et l'avenir de l'Organisation. Les *objectifs* sont spécifiques et quantifiables. Le *budget* prévoit les ressources nécessaires pour les réaliser. Les *actions* sont les activités et programmes approfondis qui permettront de réaliser les objectifs et d'obtenir des *résultats*, lesquels doivent être évalués pour que le Bureau puisse prendre des décisions en connaissance de cause.

Le principal objectif est la promotion du *travail décent*. Il correspond à la mission de l'OIT qui est, selon sa Constitution, de promouvoir la justice sociale, laquelle est la base de la paix universelle. Cet objectif s'inspire des quatre objectifs stratégiques de l'action de l'OIT:

- promouvoir les normes, principes et droits fondamentaux au travail, que j'ai qualifié de *mandat historique* de l'OIT;
- accroître les possibilités d'emploi, qui constitue le *mandat politique* de l'OIT, c'est-à-dire le mandat qui émane de la société;
- accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale, c'est-à-dire le *mandat éthique*;
- renforcer le dialogue social, qui est le *principe organisationnel* de l'OIT.

12. Les mandants de l'OIT

Réaliser l'objectif du *travail décent* n'incombe pas seulement à l'Organisation internationale du Travail ou aux autorités (département, ministère, secrétariat du travail) de chaque pays. Il incombe, individuellement et collectivement, aux mandants de l'OIT et à leurs partenaires sociaux.

Organisations de travailleurs

Ainsi, nombreux sont ceux qui ont exhorté les organisations de travailleurs à définir de nouveaux objectifs et à rechercher de nouvelles méthodes de travail. Le cadre économique, social et politique dans lequel les syndicats s'organisent et représentent les travailleurs évolue radicalement partout dans le monde, ce qui oblige les syndicats à revoir leur fonction et leurs stratégies. L'époque des unités de production massive s'achève et, à l'avenir, les syndicats devront fonctionner dans un grand nombre d'unités de travail beaucoup plus petites et de plus en plus concentrées dans le secteur des services privés. Il est donc probable, par ailleurs, que la négociation collective se disperse davantage.

Parce qu'ils n'ont pas accès à la protection de la loi ou à des prestations sociales, ce sont les travailleurs du secteur informel des pays en développement qui ont le plus besoin des syndicats. Or la syndicalisation des travailleurs se heurte à de grandes difficultés soit parce que les autorités publiques ne sont pas en mesure de protéger les dirigeants syndicaux, soit parce que l'emploi dans le secteur informel a le plus souvent un caractère tempo-

Travailleurs du secteur informel

raire. Pourtant, des organisations communautaires et syndicales de toute sorte apparaissent; beaucoup méritent l'aide des syndicats établis, des autorités publiques et de la communauté internationale. Les personnes qui vivent au jour le jour ont besoin d'aide pour s'organiser, être plus productives et être de mieux en mieux protégées par des structures juridiques et institutionnelles. Faute de quoi, étant donné l'ampleur du secteur informel, le décalage entre celui-ci et le secteur formel continuera d'être un facteur important de division de la société et un obstacle au développement équitable.

Organisations d'employeurs

Les difficultés qui se posent aux employeurs et à leurs organisations ne sont pas moindres. De fait, elles sont analogues à celles des travailleurs. Les organisations d'employeurs sont confrontées à un autre défi: définir et élaborer les services dont ont besoin les entreprises dans la nouvelle économie mondialisée. Leur action est donc de plus en plus liée à la situation internationale. Souvent, les organisations d'employeurs sont en concurrence avec d'autres prestataires de services aux entreprises, par exemple les consultants commerciaux, et elles doivent donc améliorer constamment leurs capacités et la qualité technique de leur offre. Dans une situation de libéralisation et de mondialisation, la survie des entreprises, ainsi que le maintien des emplois et des revenus qui en découlent, dépend de leur compétitivité. Les organisations d'employeurs ne font pas exception à la règle.

Petites et micro-entreprises

En ce qui concerne leur fonction de représentation, la plupart des organisations d'employeurs continuent de s'occuper principalement des grandes entreprises du secteur formel. Certaines ont développé des services en faveur des entreprises plus petites, les encourageant ainsi à s'affilier. Mais il reste encore beaucoup à faire: accroître le taux d'affiliation des petites et micro-entreprises, leur fournir des services appropriés et resserrer les liens entre les grandes et moyennes entreprises, d'une part, et les micro-entreprises et les petites unités de production, d'autre part.

Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent agir résolument pour rallier les travailleurs et les unités de production du secteur informel et s'efforcer autant, voire davantage, d'attirer les entrepreneurs et les travailleurs du secteur agricole et les populations indigènes en tenant compte de leurs aspirations, de leurs formes particulières d'organisation, de leurs coutumes et de leur culture.

Pour développer et moderniser les organisations représentatives des partenaires sociaux, il faut également plus de femmes dans ces organisations, en tant que membres ou dirigeantes.

Parvenir à une syndicalisation plus ample et plus efficace est essentiel tant pour les travailleurs que pour les employeurs. C'est la condition nécessaire à un dialogue social constructif qui permette de résoudre les conflits et de déterminer ce qui pourrait être amélioré. La syndicalisation est aussi indispensable pour améliorer les conditions de travail et le rendement des investissements et accroître le nombre d'emplois.

Ministères du Travail

Modernisation

Les ministères du Travail, eux aussi, sont confrontés à d'importants défis. S'il est vrai que de gros efforts ont été faits pour les moderniser, leurs services aux usagers doivent être améliorés. Au-delà de la question, stérile, de savoir si les ministères doivent être grands ou petits, ou compter beaucoup de fonctionnaires ou non, il est essentiel qu'ils examinent dûment les

modalités de leur organisation et leurs fonctions et qu'ils les adaptent en fonction de ce qu'attendent les usagers, à savoir les entreprises, les travailleurs et la population en général. Être utile et efficace, voilà ce qui importe. Satisfaire les usagers et définir les fonctions dont les ministères doivent s'acquitter à cette fin est beaucoup plus important que de s'interroger sur l'organigramme et la taille des ministères.

Deuxièmement, les ministères devraient promouvoir la création, si elle n'existe pas encore, d'une carrière de la fonction publique. Définir d'excellentes politiques publiques ne suffit pas: elles ne seront guère utiles si les changements de gouvernement ou de ministre entraînent le remplacement d'une grande partie des fonctionnaires qui sont chargés de les appliquer. Sans fonction publique stable, il n'y a pas de politiques stables. Le BIT a souvent constaté avec regret le cas de fonctionnaires de ministères du Travail auxquels il avait dispensé une formation et qui ont été destitués à la suite de la nomination d'un nouveau ministre. La meilleure façon d'éviter cette situation est d'adopter une législation analogue à celle qui existe dans plusieurs pays de la région pour garantir aux fonctionnaires la stabilité dans l'emploi, à l'exception de ceux qui occupent des postes de confiance.

Troisièmement, les ministères du Travail devraient assurer le lien entre politique du travail et politique économique. On ne peut continuer d'attendre d'eux qu'ils se bornent à écouter les doléances des victimes des politiques récurrentes d'ajustement structurel. Ils ont beaucoup à dire au moment de l'élaboration de la politique économique et ils doivent être en mesure de le faire. Comme l'a dit justement M. René Cortazar³, ancien ministre chilien du Travail, souvent les ministères du Travail se tiennent à l'écart de l'action économique du gouvernement (au motif qu'ils peuvent ainsi rester à distance de la politique économique et conserver une certaine capacité de dialogue – qui n'est pas très efficace – avec les opposants à cette politique). Les ministères du Travail devraient participer plus étroitement à l'ensemble de l'action gouvernementale et, dans bien des cas, se réappropriier la politique du travail. Cela suppose une relation différente avec les secteurs d'opposition mais, de la sorte, les ministères du Travail seront plus efficaces et auront plus d'influence tant sur les partenaires sociaux que sur les autres membres du gouvernement. Ainsi, ils resteront l'interlocuteur légitime des associations syndicales et, par ailleurs, contribueront plus activement à l'élaboration de la politique économique gouvernementale.

Carrière de la fonction publique

Lier questions du travail et questions économiques

³ R. Cortazar: «Los Ministerios de Trabajo en el nuevo marco económico y social», dans *Administración laboral y Ministerios de Trabajo en el siglo XXI* (Lima, BIT, 1997).

IV. Conclusions

La stabilisation économique et l'ajustement structurel n'ont pas toujours eu dans tous les pays de la région les effets positifs que l'on attendait (en particulier l'augmentation de l'emploi des travailleurs non qualifiés et la réduction des disparités salariales); en fait, on a observé dans bien des cas une montée du chômage, une augmentation des activités informelles, une plus grande précarité de l'emploi, une baisse de la protection ainsi qu'une aggravation de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ainsi s'est formé un déficit grandissant de *travail décent*, qui est la préoccupation principale des femmes et des hommes de la région.

Les difficultés auxquelles la région est confrontée résultent-elles de la mondialisation ou sont-elles plutôt dues à des problèmes structurels de longue date que la mondialisation n'a non seulement pas pu vaincre mais qu'elle a même aggravés?

La réponse à cette question est complexe, mais nous nous sommes efforcés de trouver quelques pistes tout au long du présent rapport. La première concerne les déséquilibres économiques qui existaient au moment de l'ouverture économique et que la plupart des pays n'ont pas réussi à corriger. La deuxième a trait à la prééminence des politiques de stabilité macroéconomique, ce qui explique, outre la lourde charge que la dette extérieure fait peser sur un nombre non négligeable de nos pays, que l'on ne tient pas suffisamment compte des effets sociaux de ces politiques. La troisième est liée à l'évolution du système de valeurs politiques.

La difficulté qu'il y a actuellement à concilier la discipline macroéconomique et le financement des investissements sociaux est due en grande partie aux mesures prises pendant la décennie écoulée. Au cours de cette période, les taux d'intérêt, excessivement élevés, ont certes contribué à attirer des capitaux extérieurs (souvent volatils), mais ils ont également nui au financement de nombreuses entreprises, conduisant à la faillite celles qui étaient lourdement endettées, et dans un climat de plus en plus morose ont mis en péril la viabilité du système financier lui-même. La situation actuelle de l'Argentine en est un bon exemple. Par ailleurs, dans nombre de pays, le décalage monétaire dû à la pratique du taux de change fixe a privé les secteurs d'exportation de leur compétitivité.

Quant à la politique budgétaire, elle a été procyclique: plus le volume d'activité économique s'accroissait, plus les dépenses budgétaires augmentaient.

Faire face aux difficultés

***Politique budgétaire
anticyclique***

On n'a pas envisagé alors une politique anticyclique qui aurait permis d'épargner (au moyen de fonds de stabilisation ou autres) en prévision des périodes de «vaches maigres». En conséquence, aujourd'hui, les restrictions budgétaires ainsi que l'absence des ressources qui auraient dû être épargnées pendant les années de prospérité empêchent les gouvernements de financer les politiques sociales et de l'emploi que réclame la population. En ce qui concerne cette pénurie de ressources, il ne faut pas oublier que la corruption, publique et privée, constitue également une lourde charge financière.

Politiques d'urgence

La mise en route d'une politique budgétaire anticyclique est une tâche à moyen et long terme qui suppose une profonde réforme des systèmes fiscaux, afin de les rendre neutres et d'empêcher les fraudes. La crise que traversent divers pays de la région les oblige à adopter des politiques d'urgence pour en pallier les effets les plus défavorables, sans attendre la constitution de fonds budgétaires de stabilisation ou de compensation sociale. Dans bien des cas, il faudra restructurer le budget et compter sur la solidarité internationale.

Comme je l'ai indiqué précédemment, nous devons mettre en place une politique monétaire et budgétaire d'expansion et une politique fiscale neutre, attentives aux cycles conjoncturels et dotées d'instruments qui permettent de sauver les entreprises en difficulté en période de récession. Ces politiques sont compatibles avec une faible inflation. Dans ce cadre, il convient également d'appliquer résolument des politiques d'incitation à l'investissement dans les secteurs gros générateurs d'emplois.

L'évolution des valeurs est l'une des raisons qui expliquent les déficits actuels de *travail décent*. Alors que l'un des piliers de l'État-providence était la recherche de la sécurité des personnes, de la société et de l'État lui-même face aux périls et dangers qui pouvaient se produire, nombre de personnes et d'institutions considèrent aujourd'hui l'insécurité et le risque qui en découle comme une valeur en soi. On part du principe que l'insécurité oblige les personnes et les collectivités à choisir «ce qu'il y a de mieux» et, pour cela, à s'efforcer au maximum d'éviter les choix erronés. Le risque conduirait au succès individuel, lequel assurerait l'efficacité du système. L'insécurité et, jusqu'à un certain point, la précarité sont donc des fils conducteurs du marché, celui-ci étant considéré au sens le plus large du terme et en fonction de son efficacité.

Politiques générales et spécifiques

La réduction progressive des déficits de *travail décent*, dans le contexte d'une mondialisation orientée différemment, exige l'adoption de politiques aussi bien générales que spécifiques. Ces politiques devront s'appuyer sur des principes qui assurent, en vue de la création d'emplois décents, l'égalité des chances pour tous. Ces principes sont essentiellement au nombre de trois: le respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux au travail, piliers sur lesquels il faudra construire un avenir meilleur pour tous, le rétablissement de la solidarité systémique et la préservation et le développement des libertés démocratiques.

Il existe un lien entre les libertés démocratiques et les résultats économiques. Si les résultats économiques peuvent être bons ou mauvais quel que soit l'environnement politique – démocratique ou autoritaire –, les statistiques font apparaître une certaine stabilité des résultats économiques dans les régimes démocratiques. En effet, ces derniers se sont dotés du capital social et humain nécessaire pour agir en intermédiaire dans les conflits sociaux auxquels donnent lieu les secousses externes et internes et disposent de mécanismes permettant de parvenir à un accord sur les ajustements à introduire pour rétablir l'équilibre macroéconomique.

Outre ces principes, il me semble important de mettre l'accent sur les éléments suivants: la nécessité de rester fidèle à l'idée d'économies ouvertes et libres et de sociétés ouvertes au monde, l'approche intégrée des politiques et l'intégration des pays de la région.

Pour créer un *travail décent* qui réponde aux besoins de tous, il faut adopter une approche intégrée qui harmonise systématiquement objectifs sociaux et économiques, sur les plans local, national, régional et mondial. Nous devons mieux intégrer les politiques économiques et sociales, y compris les politiques du travail, mais aussi tout mettre en œuvre pour mieux articuler les différentes composantes des politiques du travail. L'expérience récente montre qu'il ne suffit pas de créer des emplois, car il peut arriver, comme ce fut effectivement le cas, que ces emplois soient de mauvaise qualité. L'emploi créé doit être décent, la rémunération appropriée et les travailleurs et travailleuses doivent bénéficier d'une protection sociale.

Approches intégrées des politiques

Par ailleurs, j'ai le sentiment que la nouvelle génération des stratégies d'intégration économique, au niveau tant régional que sous-régional et même bilatéral, offre des possibilités de faire progresser l'agenda du *travail décent*.

C'est à partir ou sur la base de ces principes et de ces engagements que nous devons mettre en œuvre (et nous savons le faire) de nouvelles politiques. En premier lieu, il nous faut réviser certaines des composantes de la politique macroéconomique en vigueur, en particulier celles qui sont liées aux politiques monétaire, cambiale et budgétaire, ainsi que promouvoir des politiques sectorielles qui favorisent l'investissement dans des secteurs économiques à fort coefficient de main-d'œuvre. En d'autres termes, il faut passer de l'actuelle politique économique – réduite au domaine monétaire et financier – à une politique économique réellement productive et structurelle.

En deuxième lieu, il faut trouver une solution productive qui consiste à créer des entreprises et à en accroître la productivité et, pour cela, à augmenter les possibilités de formation pour les hommes et les femmes, entre autres mesures. A cet égard, il convient de mettre en route des politiques actives du marché du travail, en particulier celles qui aident à mettre en valeur les ressources humaines.

En ce qui concerne les politiques actives, outre les programmes actuels très positifs qui visent à développer et intégrer la petite et la micro-entreprise informelle, nous devons également redoubler d'efforts pour promouvoir le développement des populations autochtones et des minorités ethniques, en respectant leurs coutumes et leur culture, pour améliorer les conditions d'insertion des femmes sur le marché du travail et pour promouvoir l'emploi de certaines catégories sociales ayant des difficultés à accéder à la vie active, comme les jeunes, les chômeurs de plus de 50 ans et les personnes handicapées.

Politiques actives

Les politiques actives de l'emploi et de lutte contre la pauvreté doivent systématiquement intégrer, dans toutes leurs phases (conception, exécution, suivi et évaluation), l'égalité entre hommes et femmes ainsi que l'égalité entre les races et les ethnies, faute de quoi elles ne seront très probablement pas en mesure de réduire les inégalités existantes et risqueront même de les aggraver.

La stratégie de promotion du *travail décent* comporte deux volets fondamentaux: l'entreprise et l'esprit d'entreprise. Dans le cadre des efforts déployés pour favoriser le progrès des pays de la région, les petites et moyennes entreprises dynamiques et génératrices d'emplois peuvent et doivent jouer un rôle fondamental, de concert avec les grandes entreprises. L'OIT s'emploie à promouvoir un cercle vertueux: un plus grand nombre d'entreprises qui créent davantage d'emplois, une amélioration de la qualité de l'emploi

Importance de l'esprit d'entreprise

et, par conséquent, une plus grande productivité et compétitivité de l'économie, afin que se multiplient les entreprises génératrices de richesses et de possibilités d'emploi. Nous sommes convaincus de la pertinence de cette option.

Un *travail décent* est pour les entreprises un moyen de devenir plus compétitives. Confrontées à une concurrence croissante, elles peuvent être tentées de réduire leurs coûts, y compris les coûts de main-d'œuvre, mais elles peuvent aussi opter pour une solution plus judicieuse: investir pour améliorer les qualifications, les conditions de travail et la satisfaction des travailleurs et des travailleuses – et devenir ainsi plus productives et plus compétitives.

Flexibilité de la main-d'œuvre et protection sociale

En troisième lieu, dans les pays de la région, la protection sociale n'a pas été suffisamment prise en considération dans les politiques adoptées au cours de la dernière décennie. Sans doute une certaine flexibilité du travail est-elle nécessaire, mais elle doit s'assortir d'une meilleure protection face au chômage, à la maladie, aux accidents du travail, à la vieillesse. Flexibilité pour les entreprises et sécurité pour les travailleurs est une équation qui n'a pas encore été résolue de manière satisfaisante.

La plupart des travailleurs et des travailleuses d'Amérique latine et des Caraïbes sont employés dans le secteur informel, et ne disposent ni d'une protection appropriée ni de la sécurité, ni d'une organisation ni d'une représentativité au travail. C'est aussi le cas des populations autochtones et, en général, des travailleurs des petites exploitations agricoles, familiales et de subsistance et, dans certains pays, de groupes ethniques particuliers.

La santé et la sécurité au travail ainsi que les conditions de travail constituent d'autres domaines d'action dans lesquels notre coopération est bien accueillie dans la région. Notre engagement dans la lutte contre la pandémie du SIDA sur le lieu de travail vise, avec la participation active des partenaires sociaux, à limiter et à maîtriser la propagation de l'infection et à faire face à ses conséquences sociales et économiques.

Dialogue pour le consensus

En quatrième lieu, pour qu'une société soit véritablement pluraliste, il faut, par le dialogue social, prendre en compte les divers intérêts (souvent opposés), afin que des consensus se dégagent sur la façon d'édifier l'Etat que veulent les citoyens, et de mettre en place les normes et institutions qui régissent l'intégration et la mondialisation. Le tripartisme qui caractérise l'OIT prend, dans la conjoncture actuelle, une importance toute particulière.

Potentiel des femmes et des jeunes

Vu que l'équité est une composante fondamentale et transversale de l'agenda du *travail décent*, il convient d'examiner avec attention, dans chacun des domaines indiqués, les préjudices dont les femmes sont souvent victimes et les déficits existant en matière d'égalité entre les sexes, dans le but de contribuer activement à l'élimination de ces inégalités.

Lors de l'élaboration des politiques, il nous faut mettre un accent particulier sur le potentiel des jeunes et des femmes. Les jeunes, garçons ou filles, sont pour différentes raisons particulièrement perméables à l'économie du savoir. Renforcer l'employabilité de notre jeunesse pour qu'elle puisse s'insérer dans la nouvelle économie constitue à la fois une opportunité et une obligation dont les politiques économiques et sociales et du travail doivent tenir compte. Autre opportunité importante: le dynamisme économique et professionnel des femmes latino-américaines – force fondamentale pour le développement de nos sociétés – qu'il faut mobiliser en mettant un terme aux inégalités de chances et de traitement fondées sur le sexe. Améliorer les conditions d'insertion des femmes dans la vie active et intégrer expressément la promotion de l'égalité des chances dans les politiques de lutte contre la pauvreté et de création d'emplois constituent une tâche fondamentale à laquelle doivent collaborer tous les mandats de l'OIT.

Un système international rénové

Enfin, nous devons disposer d'un système international solide et légitime et, de ce fait, fondé sur des règles qui soient justes pour tous. L'équité, telle que la perçoivent les personnes et leurs familles, ainsi que les pays en développement, constitue la pierre angulaire de cette légitimité. Il faut donc trouver de nouvelles voies qui favorisent la gouvernance de la mondialisation. Celle-ci ne dépend pas seulement des pouvoirs publics, mais aussi de la façon dont la société dans son ensemble gère ses affaires. Il s'agit aussi de déterminer de quelle manière les valeurs et les objectifs sociaux influent sur le comportement de la population, lequel se traduit par de nouvelles règles et de nouveaux objectifs pour les investisseurs, de nouveaux buts pour les entreprises et de nouveaux instruments pour le dialogue social.

Selon nous, le travail à accomplir pour mettre en marche ces politiques n'incombe pas uniquement au Bureau international du Travail ou aux départements ou ministères du Travail de chaque pays. C'est une responsabilité individuelle et collective des Etats Membres de l'OIT, et en particulier de ses mandants.

Parvenir à une syndicalisation plus ample et plus efficace est chose essentielle tant pour les travailleurs que pour les employeurs. C'est la condition préalable d'un dialogue social constructif, qui doit viser à régler les conflits et à déterminer les domaines dans lesquels on pourrait obtenir de meilleurs résultats. C'est aussi nécessaire pour améliorer les conditions de travail, obtenir un bon rendement des capitaux investis et augmenter l'emploi.

Les ministères du Travail sont, eux aussi, confrontés à des défis importants qui les contraignent à adapter leurs structures et leurs fonctions sur la base d'une juste analyse des attentes et des exigences des chefs d'entreprise, des travailleurs et de la population en général.

Vu que notre proposition concernant le *travail décent* vise à orienter de manière intégrée les politiques macroéconomiques, structurelles et sectorielles vers la création d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité pour les hommes et pour les femmes, il est manifeste que la division actuelle des administrations publiques doit céder la place à une intégration qui permettra à des compartiments parfois étanches de communiquer entre eux et engendra une nouvelle forme d'organisation propice à une interaction plus efficace au service des personnes. Dans ce cadre, il faut renforcer les ministères du Travail pour pouvoir rentabiliser les bénéfices du dialogue social dans les Amériques et pour faire du *travail décent* une priorité dans les décisions économiques, publiques ou privées. A l'heure actuelle, il importe au plus haut point de rendre les ministères du Travail plus efficaces de manière à ce qu'ils s'acquittent de leurs fonctions dans le monde du travail et à ce qu'ils participent activement à l'élaboration de politiques publiques qui concilient les objectifs économiques et les objectifs sociaux en s'appuyant sur le concept du *travail décent*.

Modernisation des administrations publiques

Conformément aux conclusions de la quatorzième Réunion régionale des Amériques, nous souhaitons travailler avec nos mandants dans les pays et avec les institutions compétentes, pour mettre en œuvre des stratégies de *travail décent* aux niveaux national, local ou de l'entreprise, dès lors qu'auront été identifiées les questions principales qui se posent pour chaque pays, chaque entreprise, chaque localité. Nous voudrions œuvrer à la définition d'objectifs clairs, concrets et communs et, à partir de là, arrêter des politiques et des programmes permettant de les réaliser. Le BIT peut donner des conseils aux pays en vue de l'application des politiques et des programmes qui auront été définis et, le cas échéant, participer au suivi et à l'évaluation des résultats. Les politiques ainsi élaborées doivent présenter une certaine continuité et recueillir une adhésion politique pour pouvoir être mises en œuvre. Il est indispensable d'élaborer des actions pour le court, le moyen et le long terme afin d'assurer la viabilité de nos efforts.

***Solution productive
et travail décent***

J'envisage avec optimisme l'avenir de la région malgré les difficultés qui semblent s'être multipliées ces derniers mois. J'ai toute confiance en l'aptitude de nos sociétés à trouver une solution productive fondée sur le *travail décent* et à consolider les institutions démocratiques dans la région. Le BIT fera le nécessaire pour relever le défi qui consiste à contribuer, de concert avec les États américains, à construire une région plus juste et libre.