

Recherches

Délocalisations,

■ normes

du travail

et politique

d'emploi

Vers une mondialisation
plus juste ?

Sous la direction de

PETER AUER
GENEVIÈVE BESSE
DOMINIQUE MÉDA



La Découverte

Collection « Recherches »

LA COLLECTION « RECHERCHES » À LA DÉCOUVERTE
Un nouvel espace pour les sciences humaines et sociales

Depuis les années 1980, on a assisté à un redéploiement considérable de la recherche en sciences humaines et sociales: la remise en cause des grands systèmes théoriques qui dominaient jusqu'alors a conduit à un éclatement des recherches en de multiples champs disciplinaires indépendants, mais elle a aussi permis d'ouvrir de nouveaux chantiers théoriques. Aujourd'hui, ces travaux commencent à porter leurs fruits: des paradigmes novateurs s'élaborent, des liens inédits sont établis entre les disciplines, des débats passionnants se font jour.

Mais ce renouvellement en profondeur reste encore dans une large mesure peu visible, car il emprunte des voies dont la production éditoriale traditionnelle rend difficilement compte. L'ambition de la collection «Recherches» est précisément d'accueillir les résultats de cette «recherche de pointe» en sciences humaines et sociales: grâce à une sélection éditoriale rigoureuse (qui s'appuie notamment sur l'expérience acquise par les directeurs de collections de La Découverte), elle publie des ouvrages de toutes disciplines, en privilégiant les travaux trans- et multidisciplinaires. Il s'agit principalement de livres collectifs résultant de programmes à long terme, car cette approche est incontestablement la mieux à même de rendre compte de la recherche vivante. Mais on y trouve aussi des ouvrages d'auteurs (thèses remaniées, essais théoriques, traductions), pour se faire l'écho de certains travaux singuliers.

L'éditeur

SOUS LA DIRECTION DE
Peter Auer, Geneviève Besse
et Dominique Méda

Délocalisations, normes du travail
et politique d'emploi
Vers une mondialisation plus juste ?

*Ouvrage publié avec le concours
de l'Organisation internationale du travail (OIT)
et de l'Institut international d'études sociales (IIES)*

LA DÉCOUVERTE
9 bis, rue Abel-Hovelacque
75013 Paris
2005

ISBN: 2-7071-4761-3

Le logo qui figure sur la couverture de ce livre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir du livre, tout particulièrement dans le domaine des sciences humaines et sociales, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément, sous peine des sanctions pénales réprimant la contrefaçon, la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement, provoquant une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc qu'en application des articles L 122-10 à L 122-12 du Code de la propriété intellectuelle, toute photocopie à usage collectif, intégrale ou partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris). Toute autre forme de reproduction, intégrale ou partielle, est également interdite sans autorisation de l'éditeur.

Si vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit d'envoyer vos nom et adresse aux Éditions La Découverte, 9 *bis*, rue Abel-Hovelacque, 75013 Paris. Vous recevrez gratuitement notre bulletin trimestriel. À **La Découverte**. Vous pouvez également retrouver l'ensemble de notre catalogue et nous contacter sur notre site **www.editionsladecouverte.fr**.

Sommaire

Introduction	7
<i>Peter Auer, Geneviève Besse et Dominique Méda</i>	
1. Les effets du commerce international sur l'emploi dans les pays riches	29
<i>Daniel Cohen</i>	
2. L'internationalisation de l'emploi : des conséquences distinctes au Nord et au Sud	55
<i>Michel Fouquin</i>	
3. Échanges commerciaux, emploi et externalisation : quelques observations concernant les relations économiques entre les États-Unis et la Chine	77
<i>Thomas I. Palley</i>	
4. L'externalisation des emplois dans les services aux entreprises en Europe	99
<i>Barbara Gerstenberger et Richard Alexander Roehrl</i>	
5. Le rôle des politiques actives de l'emploi dans les restructurations	123
<i>Bernard Gazier</i>	
6. L'accompagnement social de la mondialisation : atout ou aspirine ?	159
<i>Raymond Torres</i>	

7. L'internationalisation de l'emploi et le débat
sur les délocalisations en France : perspectives juridiques 177
Marie-Ange Moreau
8. Comment concevoir une meilleure gouvernance
de l'internationalisation de l'emploi ? 207
Brian A. Langille
9. La place du droit du travail
dans les processus de restructuration 237
Philippe Waquet
10. La dimension sociale de la mondialisation
et les transformations du champ juridique 245
Mireille Delmas-Marty
11. Le rôle des normes internationales du travail
dans la gestion de l'internationalisation de l'emploi 261
Werner Sengenberger

Introduction

*Peter Auer, Geneviève Besse et Dominique Méda**

La mondialisation constitue-t-elle une menace pour l'emploi? Consulté sur cette question par un institut de sondage en mai 2005, un échantillon représentatif de Français répondait positivement à une très large majorité: 73 % des personnes interrogées indiquaient en effet percevoir la mondialisation comme une menace pour l'emploi en France, et 75 % des sondés déclaraient craindre les conséquences de la mondialisation¹. Lors de la campagne référendaire sur l'Europe, la question des délocalisations a également figuré en bonne place dans le débat. Il s'avère qu'un peu partout dans les pays industrialisés la mondialisation est perçue comme une menace pour l'emploi et non comme une chance.

Pourtant, selon des études récentes, en France, comme ailleurs en Europe, les délocalisations – souvent considérées comme la conséquence la plus évidente de la mondialisation – ne représenteraient qu'une très faible partie des pertes d'emploi. Une étude récente a ainsi mis en évidence qu'en France, sur l'ensemble de la période 1995-2001, « les présomptions de délocalisation s'élèvent au total à 2,4 % des effectifs de l'industrie hors énergie » [Aubert et Sillard, 2005] c'est-à-dire à environ 13 500 emplois chaque année, ce qui apparaît très limité.

Dès lors, comment expliquer l'extraordinaire différence entre, d'un côté, l'ampleur des inquiétudes que provoquent la mondialisation et les délocalisations et, de l'autre, la faiblesse des chiffres? S'agit-il d'une sous-estimation de la dimension du phénomène résultant d'un problème de mesure et, dans ce cas, ne sommes-nous pas au début d'un

* Les propos développés dans cet ouvrage n'engagent pas la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

1. Chiffres extraits d'un sondage sur les Français et la mondialisation réalisé par la Sofres en février 2005

phénomène qui irait s'accroissant, en s'attaquant désormais aux services? Ou s'agit-il, au contraire, de la perception exacerbée d'un phénomène limité, accentuée par les relations médiatiques de cas spectaculaires en raison des conséquences dramatiques pour ceux qui sont touchés? Ne doit-on pas, pour mieux comprendre la réalité exacte du phénomène, prendre également en compte toute une série de facteurs, jouant sur l'internationalisation de l'emploi, comme les retombées positives et négatives sur l'emploi du commerce et des investissements mondiaux?

C'est à répondre à ces questions que s'attachent les articles qui suivent, rédigés par des experts internationaux réunis à Annecy les 11 et 12 avril 2005 à l'initiative de la France et du Bureau international du travail (BIT). Ces entretiens et le présent ouvrage ont eu pour premier objectif de dresser un constat et un bilan de l'internationalisation de l'emploi au niveau mondial, en termes de pertes et de gains d'emploi, d'effets sur les conditions du travail, sur les inégalités des revenus et sur l'évolution de la pauvreté dans les différents pays. Il s'est agi ensuite de recenser les dispositifs mis en œuvre pour accompagner les délocalisations et les restructurations dans les principaux pays industrialisés, et enfin de soumettre des propositions visant à mieux gérer l'impact sur l'emploi de la mondialisation et à montrer, notamment grâce à la promotion des normes internationales mais aussi de politiques actives d'accompagnement, que les effets négatifs de la mondialisation peuvent être atténués.

QUEL BILAN TIRER DE L'INTERNATIONALISATION DE L'EMPLOI?

Contrairement à la mondialisation «à l'ancienne», où le commerce au long cours faisait échanger des pays dissemblables, le commerce mondial porte aujourd'hui pour une large part sur des produits proches et naît de l'échange entre pays voisins, dont les consommateurs ont des goûts qui se rejoignent, rappelle Daniel Cohen dans «Les effets du commerce international sur l'emploi dans les pays riches». Mais le processus de fabrication a subi une «désintégration verticale» qu'illustre bien la poupée Barbie dont la matière première vient de Taïwan et du Japon, dont l'assemblage est fait aux Philippines, en Indonésie et en Chine, mais dont la conception et la touche finale viennent des États-Unis. À travers cet exemple et d'autres, Cohen met en évidence que les différents maillons de la chaîne de valeur qui entrent en jeu dans les processus de production mondialisés ne pèsent pas du même poids: la conception et la «prescription» des objets, qui

continuent de représenter l'essentiel de la valeur, restent localisées dans les pays industrialisés pendant que la fabrication, partie la moins valorisante, est abandonnée aux pays à bas salaires. C'est pourquoi il estime que l'ensemble du processus de production ne pourrait pas, à terme, être délocalisé vers les pays à bas salaires, comme certaines études américaines l'avaient annoncé. Cohen conclut, en s'appuyant sur les études les plus récentes, que non seulement le déficit en emplois engendré par le commerce international pour les pays développés est faible mais aussi que la délocalisation des emplois dans le secteur des services reste marginale (environ 2 % des emplois de service). Les délocalisations – tout comme le commerce et les investissements internationaux – pourraient même avoir un effet positif sur les pays développés, en stimulant les gains de productivité et en accroissant leurs parts de marché.

Dans « L'externalisation des emplois dans les services en Europe », Barbara Gerstenberger et R. Alexander Roehrl confirment cette analyse en la nuancant. En écho aux prévisions de la très célèbre étude Forrester (2002) selon lesquelles d'ici 2015, 3,3 millions de postes d'employés américains seraient transférés « à l'étranger » vers des pays à moindres coûts de main-d'œuvre tels que l'Inde, ils montrent à partir d'une base d'études de 2 533 cas de restructurations dans l'Union européenne que la partie correspondant à des délocalisations reste très faible. « Plus de 80 % des pertes d'emplois annoncées (soit à peu près 1 080 000 emplois) étaient dues à des restructurations internes et découlaient de la nécessité de s'adapter au changement technologique, des variations au niveau de la demande du consommateur et des modifications dans l'organisation du travail. Par comparaison, moins de 5 % des pertes d'emplois (soit environ 63 000) étaient clairement attribuables à la décision de délocalisation des activités de production prise par l'entreprise. Autrement dit, sur les 50 000 emplois perdus en moyenne par mois pour raison de restructuration dans les 18 pays surveillés, moins de 3 000 ont été sacrifiés sur l'autel de la délocalisation. » Selon ces deux auteurs, on ne constate pas non plus d'accélération du total des emplois perdus du fait de délocalisations ces dernières années. En revanche, de plus en plus d'emplois délocalisés correspondent à des emplois nécessitant des compétences élevées. On constate également une spectaculaire augmentation des délocalisations vers les pays de l'Est: « Il est très clair que sous la pression d'une possible externalisation à l'étranger, de nombreux emplois qui étaient naguère sûrs sont désormais exposés à un plus grand risque. De même, le changement organisationnel est susceptible d'avoir un impact sur les besoins en compétences (compétences linguistiques et aptitudes de communica-

tion, par exemple), créant ainsi un risque d'exclusion pour ceux qui ne disposent pas de compétences actualisées.» Mais parallèlement se développent aussi de bonnes pratiques d'entreprises.

Dans son article «L'internationalisation de l'emploi: des conséquences distinctes au Nord et au Sud», Michel Fouquin analyse quant à lui les effets de la mondialisation en termes d'emplois, de salaires et, plus généralement, de revenus. La bonne nouvelle, c'est que la mondialisation s'est accompagnée d'une réduction de la pauvreté: 40 % de la population mondiale vivait avec moins d'un dollar par jour en 1981, 20 % en 2000. En revanche, les inégalités se sont considérablement accrues et on observe même une détérioration de l'écart entre les pays qui réussissent le mieux et ceux qui réussissent le moins bien. Les pays les plus pauvres s'appauvrissent. Il faut donc rompre avec cette idée que l'ouverture économique va résoudre leur problème automatiquement. L'insuffisance des infrastructures et les problèmes pour l'accès au marché européen (coûts de transport interne en Afrique) constituent encore des obstacles majeurs pour certains pays. Pour ceux qui ont bénéficié de la mondialisation, il est clair que la clef du succès réside dans les gains de productivité. Certains pays ont fait des sauts gigantesques en la matière. Si la Chine dispose d'une immense réserve de main-d'œuvre, et est devenue l'usine du monde, elle affiche également un développement très inégalitaire des différentes régions. Le sous-emploi de masse est-il compatible avec la progression des salaires? Oui, selon l'auteur: «D'une part, il y a un certain contrôle de la mobilité des travailleurs; d'autre part, on sait qu'un paysan ne devient pas du jour au lendemain ouvrier et encore moins ouvrier qualifié, ce qui réduit l'offre de main-d'œuvre pour le secteur moderne.»

La question de la Chine est également au centre de l'article de Thomas Palley: «Échanges commerciaux, emploi et externalisation: quelques observations concernant les relations économiques entre les États-Unis et la Chine». L'auteur rappelle que les relations économiques entre les États-Unis et la Chine sont dominées à l'heure actuelle par le déficit massif de la balance commerciale des États-Unis vis-à-vis de la Chine: celle-ci entre en effet pour près d'un tiers dans l'aggravation du déficit total de la balance des biens des États-Unis et, dans cet ensemble, le déficit qui concerne les produits de technologie avancée est particulièrement important. Le déficit des échanges commerciaux serait responsable, pour une grande part, des difficultés sur le marché du travail aux États-Unis: une étude récente a ainsi chiffré la perte d'opportunité d'emplois due au déficit des échanges commerciaux avec la Chine en 2004 (162 milliards de dollars) à 1 808 055. Une des raisons du déficit commercial résiderait dans la

sous-évaluation flagrante de la monnaie chinoise, le yuan: celle-ci devrait impérativement être réévaluée, sinon les prévisions de l'étude Forrester sur les prochaines délocalisations massives des emplois de services pourraient bien se réaliser. Certaines études mettent en évidence que les délocalisations dans les services se sont considérablement développées entre 2001 et 2004 et que la tendance s'accélère aussi dans les services très qualifiés en raison de la fantastique progression des niveaux de formation et d'éducation dans les pays émergents, notamment la Chine et l'Inde. Trois risques majeurs sont pointés par Thomas Palley: le risque d'«éteindre les moteurs» de la productivité et du niveau de vie aux États-Unis; le risque d'accentuer la pression sur les salaires; le risque, déjà vrai, de voir les entreprises brandir sans relâche la menace de délocalisation et de porter ainsi définitivement atteinte à la capacité des syndicats de défendre les salariés américains, et par suite les salaires et la répartition des revenus.

Le bilan des effets de la mondialisation sur l'emploi est donc, comme on le voit, contrasté: si la plupart des études réalisées en Europe ou aux États-Unis mettent en évidence la faiblesse des effectifs touchés par les délocalisations d'activités à l'étranger, trois points méritent néanmoins une grande attention.

En premier lieu, la mesure du phénomène n'est pas encore parfaitement réalisée. Les statistiques ne prennent souvent en considération que l'industrie et les grandes entreprises, ayant plus de mal à appréhender finement ce qui se passe dans les services et les PME, et il semble que la tendance aux délocalisations s'est accélérée ces toutes dernières années. En outre, le concept d'«emplois potentiels non créés», que manifeste une balance commerciale déficitaire, est douteux puisque, pour s'engager dans des politiques de substitution aux importations, il faudrait tout un éventail des politiques indésirables, dont probablement une politique de bas salaires et de conditions minimales de travail ou un retour au protectionnisme pur et simple, pour que ces gains d'emplois soient réalisés à l'intérieur plutôt qu'à l'extérieur d'un pays. L'incertitude demeure donc quant à la mesure des effets sur l'emploi, notamment parce qu'à un niveau mondial, ces effets peuvent se traduire, entre les pays gagnants et les pays perdants, par un bilan à somme nulle ou à somme positive. La désintégration verticale de la production des biens et des services ajoute une dimension nouvelle à la mondialisation, rendant encore plus difficile un bilan des effets sur l'emploi: de plus en plus d'intrants intermédiaires dans la production (et aussi dans les services) sont produits à l'étranger, tout en étant commercialisés à l'intérieur et à l'étranger, bien souvent par des multinationales qui ont leur siège et leurs principaux effectifs dans des pays développés.

En deuxième lieu, le phénomène des délocalisations n'est pas le seul à devoir être pris en considération lorsque l'on regarde les évolutions de l'emploi dans les différents pays. L'internationalisation de l'emploi inclut les effets du commerce et de l'investissement international et, dans ce domaine, il existe toujours une domination des pays développés, qui joue parfois dans le sens du maintien, voire de l'expansion de l'emploi national par une meilleure productivité, un accroissement des parts du marché et des partenariats nouveaux. De plus, les restructurations ne sont que très partiellement dues aux délocalisations, mais elles contribuent à accroître l'insécurité ressentie par les travailleurs et à provoquer des réallocations de main-d'œuvre qui peuvent être de grande ampleur.

Enfin, certains analystes insistent sur les grandes incertitudes qui entourent les évolutions dans les pays tels que la Chine et l'Inde : ce qui va se passer dans les prochaines années en matière d'évaluation des monnaies nationales, d'évolution des salaires, d'exode rural, de développement de l'éducation et de la formation conditionne largement les relations avec les pays industrialisés.

QUEL ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS ?

Des changements structurels sont à l'œuvre, qui détruisent des emplois à certains endroits, dans certains secteurs et dans certaines catégories de travailleurs pour en créer d'autres à d'autres endroits, dans d'autres secteurs et au sein d'autres groupes de travailleurs, si bien que l'ajustement à ces changements est difficile et pénible. L'internationalisation de l'emploi ajoute une dimension nouvelle à ce phénomène : un emploi perdu dans un pays peut réapparaître dans un autre. Considérée au niveau mondial, elle peut se traduire par un jeu à somme nulle ou même positive, avec des gagnants qui remportent ce que les perdants ont dû abandonner. Mais ce type d'argument n'est pas propre à rassurer les décideurs politiques nationaux, qui ont à résoudre les tensions nées de ces phénomènes de compensation à l'échelle planétaire (ou même simplement nationale), et qui doivent anticiper et accompagner les problèmes liés au décalage entre des pertes locales à court terme et des gains probables à long terme. Ces transferts d'emploi touchent des personnes qui perdent brutalement leur emploi, ont le plus souvent du mal à en retrouver, et se concentrent souvent dans des régions dont les équilibres sont mis à mal.

Bernard Gazier rappelle, dans « Le rôle des politiques actives d'emploi dans les restructurations », « le caractère dramatique des

enjeux, notamment pour les salariés les moins qualifiés qui souvent se retrouvent durablement au chômage ou subissent d'importantes pertes de revenu » avant d'analyser les dispositifs mis en place, dans les différents pays, pour accompagner ces crises. Trois circonstances sont déterminantes pour déclencher des réactions collectives, explique Gazier : l'existence de grandes entreprises amenées à licencier des effectifs nombreux ; l'impossibilité d'étaler dans le temps des suppressions d'emploi qui apparaissent massives et soudaines ; la concentration géographique des suppressions. Le phénomène n'est pourtant pas nouveau : la manière dont la CECA a géré la crise charbonnière dans les années 1950 constitue une bonne illustration de l'accompagnement des restructurations par diverses politiques publiques.

Entre les années 1950 et 1970, c'est une combinaison entre des subventions au maintien de l'activité et de l'emploi, l'utilisation des possibilités ouvertes par le processus d'attrition naturelle des effectifs et le recours aux préretraites qui a dominé la gestion des restructurations dans les pays industrialisés. Selon Gazier il existe trois grandes options : le laisser-faire, la prévention et, solution intermédiaire, la stratégie d'intégration. Le laisser-faire consiste à laisser jouer l'assurance-chômage. L'option préventive commence avec les mesures protectionnistes, se poursuit par les subventions durables ou temporaires au maintien de la production, et peut aller jusqu'à la nationalisation. La stratégie d'intégration vise à articuler mobilité du capital et mobilité des travailleurs en réorientant ceux-ci vers des secteurs dynamiques grâce à la mobilisation de politiques de main-d'œuvre. Depuis les années 1980, les politiques d'emploi ont été également fortement sollicitées : aides à la formation, au recyclage, à la recherche d'emploi, aides publiques à la mobilité géographique, subventions au démarrage d'une petite entreprise, primes au réemploi, dispositifs de compensation salariale. La tendance à réunir dans un ensemble unique des mesures diverses n'est pas seulement illustrée par des expériences européennes mais aussi par le cas de l'Australie et celui des États-Unis avec le *Trade Adjustment Act*, créé dès 1962 par le *Trade Expansion Act*, qui a marqué le début des réductions tarifaires multilatérales dans le cadre du GATT. Ce dispositif apportait une garantie de revenu et offrait des services de reclassement aux travailleurs directement affectés par les mesures de libéralisation commerciale. Les critères d'éligibilité ont d'abord été très stricts puis le dispositif a connu un vif succès après leur élargissement. En 1993, pour favoriser l'adoption par le Congrès de l'accord de libre échange nord-américain (ALENA), il a été étendu aux travailleurs des entreprises sous-traitantes et aux fournisseurs ainsi qu'à ceux dont les établissements ont été délocalisés au

Canada ou au Mexique. Il a bénéficié à 2 millions de travailleurs depuis sa création.

La perspective du processus d'ajustement à la mondialisation, indique Gazier, devient de plus en plus schumpétérienne: il apparaît vain de retarder les suppressions d'emploi qui découlent de ce processus et la protection des travailleurs licenciés ne doit pas y conduire. Il est en revanche justifié d'en compenser les conséquences et d'organiser le déversement des travailleurs concernés vers d'autres entreprises qui embauchent. De cette exigence permanente de flexibilité découlent deux changements principaux: la socialisation des restructurations ou la procéduralisation et l'activation.

Les restructurations en continu font que le recours à la loi et au juge devient central. Dans le cas des États-Unis, c'est l'arsenal antidiscrimination qui passe au premier plan dans toute procédure de licenciement collectif. En Europe, le plan social rassemble les obligations substantielles et procédurales auxquelles les grandes entreprises sont tenues (directive de 1975 amendée en 1992). On peut néanmoins distinguer, au sein des pays européens, des versions « hard » et des versions « soft » de cette matrice. Ces dispositifs sont souvent au service de la protection de travailleurs relativement âgés, anciennement implantés, faiblement qualifiés, donc peu susceptibles d'être mobiles et difficiles à former.

Les outils typiques des politiques actives de l'emploi ont pris de l'importance depuis vingt ans: la tendance à l'activation se double d'une remise en cause des préretraites, qui continuent malgré tout à être massivement utilisées (50 % des effectifs concernés en Europe). Les inflexions nationales en faveur du vieillissement actif sont plus le fait des gouvernements que des partenaires sociaux. La tendance en faveur de l'activation tend à contourner cette résistance en rendant les dispositifs moins avantageux.

La question de l'efficacité des politiques visant au reclassement des travailleurs victimes de restructurations se pose: ceux-ci dépassent rarement les 50 % des travailleurs engagés dans la recherche d'un nouvel emploi. En particulier, l'efficacité de la formation semble insuffisante sauf si elle est professionnalisée.

Raymond Torres, dans « L'accompagnement social de la mondialisation: atout ou aspirine? », confirme que la mondialisation peut être un processus de destruction créatrice susceptible d'améliorer le bien-être des pays qui y participent en raison des gains liés à l'avantage comparatif, des économies d'échelle et du plus grand choix des consommateurs: « On constate en particulier que les pays les plus ouverts sur l'extérieur bénéficient sur le long terme d'un taux de croissance plus élevé que les pays moins ouverts, ce qui expliquerait

aussi que la plupart des pays – y compris les pays en développement – ne veulent pas rester à l'écart de la mondialisation.» Mais, souligne fortement Torres, les bénéfices de la mondialisation ne sont pas automatiques et entraînent des coûts d'ajustement: «L'action publique est donc nécessaire pour que les bénéfices de la mondialisation se réalisent vraiment.» Selon une étude de l'OCDE de 2005, les travailleurs victimes de restructurations dues aux échanges n'ont pas un profil différent des travailleurs victimes de restructurations dues à d'autres facteurs. La concurrence internationale touche moins des types particuliers de travailleurs que des emplois dans des secteurs particuliers. Les taux de retour à l'emploi sont plus faibles en Europe qu'aux États-Unis, de même que les pertes de salaire dans le cas où un emploi est retrouvé. Mais, dans le cas des deux continents, la moitié des travailleurs qui perdent leur emploi dans l'industrie manufacturière se réemploient dans le même secteur.

Marie-Ange Moreau, dans «L'internationalisation de l'emploi et les débats sur les délocalisations en France: perspectives juridiques», revient sur notre paradoxe de départ: «Le débat sur les délocalisations en France, tel qu'il a été médiatisé, particulièrement depuis septembre 2004, montre que, pour des raisons politiques, les conséquences de l'internationalisation de l'emploi ne sont vues qu'à travers les conséquences des restructurations conduisant aux plans sociaux et aux pertes nettes d'emplois, au niveau local et au niveau national: la question des délocalisations a donc été traitée uniquement sous l'angle des pertes d'emplois en France, sans que la dimension européenne et internationale ne soit traitée, sans que lesdites délocalisations ne soient envisagées dans le cadre du mouvement d'internationalisation de l'emploi hors du territoire français. Seuls les effets négatifs sur le terrain de l'emploi ont été mis en exergue. Les questions ont été posées à la fois avec une démarche nationale et corporatiste, justifiée par la nécessité d'expliquer au plan national les pertes d'emplois et l'absence de réponse politique satisfaisante, sans aucune réflexion pertinente sur la dimension européenne des questions relatives aux mobilités des entreprises en Europe.» Elle indique que les dispositifs juridiques ne sont plus adaptés aux nouvelles spécificités de l'organisation économique: ils ne peuvent plus se limiter au simple territoire national.

LE RÔLE DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Les politiques nationales d'accompagnement des restructurations ne sont qu'un volet d'une politique d'ensemble dont l'objet serait de rendre

la mondialisation plus équitable, comme y invite le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (OIT, 2003). En effet, pour apporter une réponse à certains aspects des préoccupations touchant à l'emploi dans la phase actuelle de la mondialisation, des instruments internationaux sont également indispensables. Par exemple, à un niveau mondial, une plus grande cohérence des politiques d'accompagnement des changements structurels s'impose. Des tentatives ont été faites depuis quelques années par la Banque mondiale pour sortir du consensus très critiqué de Washington. Cet acteur majeur du système multilatéral cherche aujourd'hui, comme l'OIT, à assortir les mesures de libéralisation des échanges de mesures de politique sociale. L'OCDE prône l'accompagnement de la libéralisation des échanges par des mesures de sécurité en faveur des travailleurs. Ces orientations, qui conjuguent mesures d'ajustement et de sécurité pour les travailleurs, constituent quelques pistes.

Toutefois, il est nécessaire d'instaurer une plus grande égalité dans les règles du jeu, avec et parmi les pays en développement. Les pays du Sud ont plus besoin que les pays du Nord d'une politique de protection par rapport à une concurrence déloyale. La domination des échanges commerciaux et des investissements internationaux par les pays du Nord reste écrasante. Ce ne sont pas les pays du Nord qui pâtissent le plus des incidences négatives de la concurrence par le biais des avantages sur les coûts dans le prix de la main-d'œuvre et dans les conditions de travail, en raison de leurs avantages sur le plan de la productivité et de leurs positions dans la chaîne de valeur.

Une âpre compétition par les prix s'exerce entre pays émergents, intensifiée par l'irruption de la Chine dans le marché mondial. Le respect des normes du travail, et particulièrement les droits fondamentaux du travail, pourrait rétablir une certaine équité dans les échanges: l'instauration de syndicats libres en Chine déboucherait sur des augmentations des salaires considérables.

La ratification et la mise en œuvre des normes internationales du travail se heurtent pourtant à des obstacles. Depuis plusieurs années, le droit du travail est critiqué et remis en cause. Sengenberger dans « Le rôle des normes internationales du travail dans la gestion de l'internationalisation de l'emploi » rappelle que, pour les économistes défenseurs du marché libre, « toute intervention dans le marché du travail par des règles artificielles va à l'encontre du droit économique. Ainsi, selon Sachs, lorsque dans tous les secteurs, les normes du travail imposent soit des normes minimales, soit des conditions minimales pour des salaires plus élevés et plus justes, la croissance est durablement freinée ». Ce plaidoyer est-il solide? Non, répond

Sengenberger, qui tranche le débat sur l'arbitrage supposé entre emploi et réglementation. Des normes de travail améliorées contribuent à une plus grande productivité. Ce sont les relations entre droits des travailleurs, stabilité politique et sociale et capital humain qui sont ou non attractives pour les investissements directs étrangers. Les tensions sociales qui se font jour en Chine pourraient bien permettre de vérifier dans ce pays aussi ce postulat.

Les raisons pour lesquelles les normes internationales ont été mises en place depuis la création de l'OIT sont toujours valables : une concurrence non réglementée sur le marché du travail engendre des effets négatifs sur les conditions de travail ; des règles et des règlements ayant force obligatoire sont nécessaires afin d'empêcher la concurrence destructrice. Mieux : les normes internationales peuvent permettre l'amélioration des performances économiques (en encourageant les entrepreneurs à innover, à faire des gains de productivité, à abandonner des activités peu rentables...).

Pour Sengenberger, les normes sociales internationales sont des biens publics mondiaux (et remplissent donc les critères de non-rivalité et de non-exclusion), et cette qualité devrait ouvrir la voie à des actions de coopération renforcées. Mais les dernières décennies ont vu le développement de plusieurs obstacles à une mondialisation mieux régulée fondée sur le travail décent : l'essor d'un capitalisme actionnarial, qui fait primer le capital sur le travail ; le gros tiers de main-d'œuvre mondiale au chômage ou en sous-emploi, qui résulte de politiques macroéconomiques insuffisantes ; des contraintes fiscales et monétaires imposées par les institutions financières internationales (IFIS) dans les pays en développement et par la Banque centrale européenne dans l'Union européenne ; enfin dans la majorité des pays, le déclin de l'influence des syndicats.

Philippe Waquet, dans « La place du droit du travail dans les processus de restructuration », confirme cette analyse en rappelant aux économistes que « le droit du travail ne doit pas être méprisé comme un système procédural destiné à bloquer l'évolution, dite normale, d'un processus d'organisation des marchés ni réduit à un médiocre régime de compensations financières destinées à faire oublier les dommages résultant de l'internationalisation de l'emploi et des délocalisations ». Il importe de concilier la liberté d'entreprendre avec le droit à l'emploi proclamé par le préambule de la Constitution. De la même manière, contrairement à ce qu'affirment certains économistes, le droit français n'est pas excessivement protecteur mais en grande partie inspiré, en matière de licenciement économique collectif, par le droit communautaire. Au contraire, les problèmes sociaux et humains nés du processus

de délocalisation n'ont pas été suffisamment pris en main, en France et ailleurs.

Dans « La dimension sociale de la mondialisation et les transformations du champ juridique », Mireille Delmas-Marty rappelle que, en près d'un siècle, l'universalisme s'est à la fois enrichi (par des textes nombreux, de droit « dur » ou de droit « mou ») et volatilisé (par la fragmentation de ces derniers : pactes de 1966, stratégies régionales, codes de conduite...). Elle revient à son tour sur les effets de la mondialisation, écrivant que « du point de vue juridique, la mondialisation n'est pas associée à un droit mondial déjà établi, dont on pourrait décrire les composantes, mais à la transformation du champ juridique par la diversification croissante d'un droit qui s'organise de façon plurielle mais rarement pluraliste ». Elle insiste notamment sur le fait que les espaces normatifs, de plus en plus négociés entre les États, n'impliquent pas, ou alors de façon incomplète, la création d'institutions, exécutives, législatives et juridictionnelles qui stabiliseraient l'ensemble. Or, à défaut d'encadrement juridique, l'espace à plusieurs vitesses risque de devenir un espace à la carte, chacun pouvant à son gré s'exempter de certaines obligations.

LES VOIES D'AMÉLIORATION (1) : CRÉER LES CONDITIONS D'UNE
MEILLEURE GOUVERNANCE DE L'EMPLOI, POUR FAIRE DE L'EMPLOI
DÉCENT UNE RÉALITÉ POUR TOUS

Nul doute que les progrès accomplis vers le plein-emploi au niveau mondial, objectif pourtant affirmé par la communauté internationale au sommet social de Copenhague de 1995², n'ont pas répondu aux attentes, comme le constate le secrétaire général de l'ONU dans son rapport de février 2005 devant la Commission du développement social des Nations unies³. En particulier le taux de chômage des jeunes est passé de 10 % en 1995 à 14,4 % en 2003. Le thème de la qualité de l'emploi, objectif affirmé tant à Copenhague qu'à Lisbonne en 2000 est battu en brèche par le nombre croissant de travailleurs pauvres (60 % des 550 millions de travailleurs pauvres recensés au plan mondial étant des femmes) et par l'importance de l'emploi informel. L'essor de l'in-

2. Cf. déclaration de Copenhague, engagement 3: Plein-emploi: « Nous nous engageons à favoriser la réalisation de l'objectif du plein-emploi en en faisant une priorité de base de nos politiques économiques et sociales, et à donner à tous, hommes et femmes, la possibilité de s'assurer des moyens de subsistance sûrs et durables grâce à un emploi librement choisi et à un travail productif. »

3. www.un.org, rapport E/cn.5/2005/6, paragraphes 140 à 161.

vestissement direct étranger, l'intégration mondiale des marchés économiques et financiers sont allés plus vite que les progrès de la gouvernance sociale mondiale, qui n'est pas aujourd'hui à même de maîtriser d'une façon favorable aux êtres humains les processus en cours. Comment rendre la mondialisation plus juste et les délocalisations moins traumatisantes pour les individus et les économies? Comment mettre en œuvre la stratégie de travail décent de l'OIT, qui s'appuie sur le concept lancé à Copenhague et met au cœur de tout développement durable la possibilité d'un travail productif dans des conditions de liberté, de sécurité et de dignité?

Plusieurs groupes de propositions sont formulés au cours de l'ouvrage.

Un premier groupe vise à mieux réguler les échanges commerciaux entre pays industrialisés et pays émergents, et à *repenser le modèle économique mondial actuel*. Thomas Palley propose ainsi de réformer en profondeur le modèle mondial de croissance, tiré par les exportations et reposant entièrement sur le rôle d'acheteur principal joué par les États-Unis et d'aller vers un modèle viable de croissance dans lequel la demande intérieure jouerait un rôle important. La Chine devrait opérer une transition en abandonnant sa stratégie actuelle de croissance fondée quasi exclusivement sur les exportations pour se convertir à une stratégie de croissance tirée aussi par la demande intérieure et devrait réévaluer sa monnaie, mais plus généralement l'ensemble du monde devrait revoir son modèle de croissance. Il faut pour cela que les politiques économiques donnent une place importante à la demande, réorientent et augmentent les dépenses publiques, par exemple en introduisant des systèmes d'assurance sociale et d'éducation dans les pays qui n'en ont pas.

Selon Thomas Palley, il en découle une mission claire pour l'OIT: puisque celle-ci doit veiller au développement du plein-emploi et de conditions d'emploi justes – ce qui implique des actions sur le taux de change et la politique macroéconomique –, elle doit alors s'intéresser aux questions de taux de change, d'architecture financière et de politique économique.

Un second groupe de propositions tirant les conséquences de l'approche en termes de chaîne de valeur développée par Cohen vise à *hâter la spécialisation des firmes* aux deux bouts de cette chaîne: favoriser le développement des secteurs à fort *potentiel* de R&D d'un côté, et développer les emplois (non-qualifiés surtout) dans le secteur protégé. Dans cette perspective, il est nécessaire de renouveler le tissu industriel, de favoriser la mobilité des ressources et d'entretenir des positions dominantes dans la recherche et la technologie par des

dépenses suffisantes en R&D, pour que les services à haute valeur ajoutée prennent le relais. Cela implique de développer une *politique industrielle* intense en technologie nationale et surtout européenne et de mener une *politique ciblée d'exonérations de charge sur les emplois à bas salaires* et de proximité. L'accent devrait aussi être mis sur les moyens à disposition des *régions*, et non seulement des secteurs et des personnes, pour aider une région touchée à lutter contre la spirale cumulative: moins d'emplois, moins de recettes, moins d'infrastructures et perte générale d'attractivité. Cela signifie d'aider les régions où le taux d'emploi industriel est élevé à renverser à leur profit la force des échanges internationaux.

Plusieurs articles du présent ouvrage reviennent sur les asymétries de la gouvernance mondiale dans le but de *renforcer l'effectivité des droits sociaux fondamentaux*. Philippe Waquet écrit qu'en matière commerciale et industrielle l'OMC exerce une tutelle exigeante sur le respect des règles de la concurrence, mais que rien de tel ne fonctionne en matière sociale et qu'il est inadmissible que les conditions dans lesquelles les travailleurs sont employés ne soient ni garanties par des textes susceptibles d'un effet réel, ni surveillées dans leurs modalités.

Werner Sengenberger dénonce le fait qu'il « manque une dimension sociale dans la gestion du processus de mondialisation: les prises de décisions d'ordre commercial, économique et financier sont nettement séparées des prises de décisions relatives au travail et aux politiques sociales. Les premières sont mises au premier plan, les autres à l'arrière. Dans le domaine de l'emploi, le "sectorialisme" domine, ce qui veut dire que les compétences sont partagées entre le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'OMC et l'OIT. Ces organisations donnent fréquemment des conseils d'ordre politique divergents, voire conflictuels aux gouvernements nationaux (les cas où elles unissent leurs efforts, comme par exemple dans le projet susmentionné sur le Cambodge, sont rares). Dans le même temps, les compétences ne sont pas précises, ou alors se chevauchent. Par ses politiques de prêts, le FMI intervient dans les politiques du marché du travail, bien que cela ne fasse pas partie de son mandat et qu'il n'ait pas la compétence technique nécessaire dans ce domaine. On constate parallèlement une absence d'intégration des politiques et de cohérence politique à l'échelle nationale ».

Plaidant pour un modèle pragmatique de gouvernance de l'internationalisation de l'emploi, Brian A. Langille, dans « Comment concevoir une meilleure gouvernance de l'internationalisation de l'emploi », s'appuie sur le texte fondamental de la déclaration de Philadelphie (1944), qu'il qualifie de « convention de la cohérence ». Selon l'auteur, « il n'est pas besoin d'être grand clerc pour faire valoir qu'un aspect

fondamental de la gouvernance de l'emploi réside dans la gouvernance macroéconomique mondiale – en particulier dans la maîtrise du système financier mondial». Il s'agit de créer les conditions d'une gouvernance cohérente, qui se rapproche de la cohérence politique profonde chère à Amartya Sen entre les droits économiques, politiques et sociaux. C'est aux gouvernements à mettre en place cette gouvernance et ils ont donc à jouer un rôle renouvelé: favoriser la légitimité d'une pluralité d'acteurs à agir, renforcer les possibilités d'autres régulations, par exemple favoriser les certifications. Les pouvoirs publics ne sont pas une partie prenante comme les autres. Ils doivent assumer la mise en cohérence des politiques et rendre effectives les voies de progression recherchées aujourd'hui par cette pluralité d'acteurs (organisations professionnelles, entreprises, ONG). Pour Langille, nous sommes dans un monde où les structures légales, centralisées, de commande et de contrôle deviennent de moins en moins importantes; c'est donc le capital humain qui est le facteur critique et la politique des ressources humaines qui est déterminante.

Mireille Delmas-Marty propose de dépasser les deux modèles dominants de gouvernance, la «pyramide», modèle hégémonique, hiérarchique et vertical, d'une part, et le «réseau», d'autre part, modèle d'autorégulation qui se développe à travers des interactions croisées et horizontales. Elle prône une articulation souple entre juridique, social et économique, qui éviterait les constructions trop illisibles pour le citoyen et met l'accent comme Langille et Waquet sur le rôle du politique pour réintroduire une pluralité d'acteurs, identifier leurs stratégies transnationales et rendre effective la dimension sociale de la mondialisation. Les auteurs soulignent le déséquilibre entre les corpus juridiques, l'asymétrie entre les ordres de préférences collectives, et souhaitent «donner des dents» aux conventions de l'OIT qui, à la différence de l'OMC, ne dispose ni d'un organisme de règlement des différends, ni de moyens forts de sanction à l'encontre des pays contrevenants mais se fonde sur le bon vouloir des États.

La mondialisation a en effet relancé le débat sur la nécessité de dépasser le bon vouloir des États en matière d'application des normes sociales. Comme on le sait, la question de ce dépassement a été posée, notamment par les États-Unis, la France et la Belgique lors de la création de l'OMC en 1994 à Marrakech. L'opposition de la très grande majorité des pays en développement (*trade, not aid*) fit rejeter tout lien coercitif dans le cadre de l'OMC. Les ministres du Commerce, par le paragraphe 4 de la déclaration finale de Singapour (1996), expriment cependant «leur engagement à l'égard de normes du travail internationalement reconnues» en insistant sur le fait que l'OIT est «l'organe

compétent pour établir ces normes et s'en occuper». Ils conviennent que l'avantage comparatif des pays en développement à bas salaire ne doit en aucune façon être remis en question. Dans ce contexte, la déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail, adoptée en 1998 par les États membres de l'OIT, dans la lignée de la déclaration de Copenhague, a constitué une contribution décisive à la promotion de droits fondamentaux de l'homme au travail⁴. L'habileté a consisté à inclure dans la déclaration de 1998 une clause qui rappelle en des termes très proches de ceux de la déclaration de Singapour que ces droits ne peuvent être utilisés à des fins protectionnistes, ce qui a permis de répondre aux préoccupations principales de certains pays en développement. La déclaration fait découler de la constitution même de l'OIT l'obligation de mettre en œuvre les droits fondamentaux : elle tire explicitement la conséquence que les membres sont tenus, du seul fait de leur appartenance à l'OIT, à l'obligation de « respecter, promouvoir, et réaliser de bonne foi et conformément à la constitution ces droits ». Ce lien aurait pu rester un vœu pieux si le texte ne l'assortissait pas d'un mécanisme de suivi original (d'une part, un rapport annuel qui passe en revue la situation des pays qui n'ont pas ratifié les conventions relatives aux droits fondamentaux, d'autre part, un rapport global tous les quatre ans qui dégage les progrès accomplis pour chacun des droits considérés). Il existe donc actuellement une sorte de *statu quo* sur la question de la clause sociale, après le nouvel échec d'un traitement du sujet dans le cadre d'une conférence de l'OMC, à Seattle en 2000. Ce *statu quo* réside dans une absence de « greffe » des droits fondamentaux sur les disciplines du système commercial multilatéral. Le sujet de l'articulation des normes sociales et des règles commerciales mondiales est loin d'être clos pour autant, comme le montrent les développements du présent ouvrage, et ce pour des raisons multiples. D'abord parce que même sans modifier le droit existant, le régime actuel des exceptions générales du GATT et du GATS (repris par l'OMC) serait à même d'intégrer la protection de certains droits sociaux fondamentaux si les mécanismes de coopération et de dialogue en sommeil entre l'OMC et l'OIT étaient ravivés. Ensuite parce que l'OMC n'épuise pas le sujet, la diversification des échanges économiques et la prolifération des accords bilatéraux lui donnent des visages multiples.

Pour Mireille Delmas-Marty, l'internormativité serait précisée par la reconnaissance des droits fondamentaux comme droits universels, ce qui permettrait de jeter les bases de possibles sanctions commerciales

4. Huit conventions couvrent cinq droits fondamentaux, interdiction du travail forcé, des pires formes de travail des enfants, de la discrimination ; droit de la négociation collective et liberté syndicale.

aux pays qui ne respectent pas les normes du travail ou de nouveaux dispositifs d'interprétation: «Les parties à un litige devant l'OMC pourraient soulever une exception d'incompétence et obtenir le renvoi devant un organe ad hoc placé sous l'égide de l'organisation compétente», par exemple de l'OIT. Delmas-Marty suggère des «techniques de réglage» pour l'application des normes, sur le modèle des indicateurs de variabilité mis en place par la Cour européenne des droits de l'homme. Ces marges d'application des normes ne s'appliqueraient pas au noyau dur des normes fondamentales, elles seraient adaptées au contexte social et économique du pays et donc évolutives.

Tous les auteurs en appellent à une implication plus forte de l'OIT dans la mise en œuvre des normes du travail et dans l'articulation avec les autres organisations internationales, dans un souci de régulation et de cohérence.

Un certain nombre d'auteurs en appellent également à une *révision de la manière dont les réponses juridiques peuvent être apportées*: les réponses juridiques aux questions relatives à l'internationalisation de l'emploi doivent être conçues en correspondance avec le champ d'action des entreprises multinationales, plaide Marie-Ange Moreau, c'est-à-dire être en concordance de lieu, en concordance de temps et en concordance d'action. «Cette approche doit conduire à un réexamen des concepts de base du droit du travail conçus sur un mode binaire employeur/salarié, capital/travail, dans un espace-temps conditionné par la référence à l'entreprise fordiste, dans l'ignorance complète des organisations en réseau, transnationales, privilégiées par la “*network economy*”. » Les principales propositions visent, d'abord, à valoriser les avantages sociaux comparatifs des pays au niveau local, national et européen: l'accent devrait être porté sur les avantages comparatifs de l'entreprise de nationalité européenne. Il est aujourd'hui nécessaire d'élaborer une politique européenne conduisant à opérer un lien systématique entre les politiques communautaires qui conditionnent l'attractivité du territoire et l'emploi de façon à mettre en place une mutualisation des coûts sociaux au niveau européen et de permettre un financement des opérations de reconversion des emplois.

Une autre voie proposée par Marie-Ange Moreau est le développement d'une politique active en matière de droits sociaux fondamentaux afin qu'ils ne soient pas seulement un rempart contre les dérèglementations dans l'Union mais un véritable *avantage comparatif social* sur le marché de l'Union européenne. Cela suppose que la concrétisation des droits sociaux fondamentaux proclamés dans la Charte devienne une obligation dans les États-membres et une donnée de la méthode ouverte de coordination.

Plusieurs auteurs placent également leurs espoirs dans le développement d'un *système de relations professionnelles transnationales* (Waquet, Moreau, Sengenberger). L'existence aujourd'hui d'une trentaine d'accords-cadres mondiaux (ACM), conclus au niveau mondial grâce aux fédérations internationales dans le cadre des secrétariats professionnels internationaux, montre de façon très évidente qu'une nouvelle articulation entre les groupes de dimension internationale et des acteurs ayant une représentativité au niveau international se construit. Un nouveau maillage, associant les fédérations internationales, soutenues par les syndicats et les comités d'entreprise européens, et un espace de négociation utile pour la promotion du groupe et son développement au niveau international, se met en place (accord signé par Renault sur les droits fondamentaux, accord Rhodia sur la responsabilité sociale mondiale, accord EDF). Certes, on compte encore peu d'accords de ce type et les oppositions à leur développement sont fortes (notamment de la part de l'UNICE⁵), mais l'Union européenne doit créer des modes d'incitation pour que les organisations syndicales négocient au niveau transnational : le développement de la représentation des travailleurs au niveau transnational et la mise en œuvre d'un cadre juridique de négociation collective transnational doit devenir une des réponses au défi de la mondialisation (Moreau).

Les auteurs confirment ainsi que la condition de production des normes est un gage de leur efficacité, si toutefois les difficultés matérielles et juridiques que rencontrent ces initiatives (absence de statut juridique de l'accord international, enceinte de négociation...) sont peu à peu résolues. La levée des obstacles à l'effectivité et l'efficacité des normes pourrait bien être liée au dépassement du clivage entre « *hard law* » et « *soft law* », ce qui réintroduit le politique, qui se doit d'être accompagnateur et garant des changements qu'il a provoqués.

LES VOIES D'AMÉLIORATION (2) : POUR UN VÉRITABLE ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

L'ensemble des auteurs s'accordent sur la nécessité de mieux accompagner les restructurations. En effet, les restructurations, dont les délocalisations, ne sont qu'une forme particulière, fragilisent les individus et font souvent peser sur eux les coûts d'un ajustement le plus

5. Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe (Union du patronat européen).

souvent bénéfique, à moyen/long terme pour la société. Les restructurations paraissent ne plus être ce qu'elles étaient auparavant, des événements graves mais isolés [Aubert et Beaujollin-Bellet, 2004, 2005]; elles traduisent, à cette phase de la mondialisation de l'économie, un état de transformation permanent. D'où la nécessité d'instaurer des dispositifs d'accompagnement également dans la durée. Que peut recouvrir cet accompagnement et qui doit-il concerner? Sur ce qu'il doit recouvrir, les experts de cet ouvrage se sont accordés sur l'idée que la meilleure façon de promouvoir les transitions vers les nouveaux emplois est de développer des politiques actives du marché du travail efficaces. Celles-ci doivent constituer un volet essentiel d'une bonne politique de réponse à la mondialisation.

Plus précisément, après avoir épuisé les vertus des approches préventives, les pays devraient développer :

— des dispositifs visant à assurer un soutien et un conseil personnalisé et un suivi individuel aux chômeurs ;

— des dispositifs de formation, d'emploi aidé et de subventions à l'emploi, à condition qu'ils soient ciblés, tournés vers l'emploi et le cas échéant, obligatoires ;

— des services publics de l'emploi disposant de moyens suffisants (notamment un nombre adéquat de conseillers compétents) ;

— des dispositifs développés dans une logique d'obligations réciproques.

Dans certains pays particulièrement avancés en ces matières, notamment les pays nordiques, les salariés menacés de licenciements peuvent accéder à tous les services, y compris la formation, pendant la durée du préavis.

Les experts se sont également accordés sur la nécessité de promouvoir une sécurisation des trajectoires passant par la prévention de la dégradation des compétences, l'amélioration des mobilités et le développement de l'employabilité. Gazier rappelle que deux points doivent être pris en considération pour faire des propositions : la dépendance des itinéraires des travailleurs licenciés par rapport à leurs conditions antérieures d'emploi ; la nécessité d'une participation active des personnes en reconversion. La solution consiste à anticiper et à travailler sur l'employabilité. Plusieurs exemples sont cités : les Chemins de fer hollandais, qui effectuent tous les trois ans un bilan de compétences, positionnant l'intégralité des salariés sur le marché du travail (si des formations sont nécessaires pour ramener certains salariés au niveau du marché, l'entreprise est obligée de les financer, le salarié est obligé de les suivre) ; les pactes nationaux en Europe, les accords de méthode... ; les Fondations de travail autrichiennes où

l'annonce de la restructuration est faite six mois à l'avance et où l'antenne de reclassement est une fondation qui bénéficie de trois types de ressources (fonds publics, part de l'indemnité de reclassement, faible cotisation des salariés qui restent). Les performances de reclassement observées sont supérieures aux performances habituelles.

Les États, qui ont choisi l'ouverture commerciale, doivent faire preuve de leur capacité à construire un arrangement redistributif crédible pour les salariés. Les experts ont à cet égard souligné la nécessité de mettre en place des dispositifs d'accompagnement spécifiques pour les travailleurs, sur le modèle du *Trade Adjustment Act* américain (Gazier et Torres). Si les évaluations ne permettent pas de conclure à l'efficacité pleine et entière de ce dispositif, en revanche, un des points positifs est qu'il a renforcé le soutien de l'opinion publique à la libéralisation des échanges. Ce mécanisme de compensation devrait être développé au plan européen [Paugam et Tersen, 2004].

En revanche, des discussions ont eu lieu sur la question de savoir s'il fallait accorder ce type d'aide spécifique aux seuls travailleurs victimes de délocalisations ou à l'ensemble des travailleurs ayant connu une restructuration de leur entreprise. Ce point n'a pas été tranché. Les arguments en faveur d'un dispositif élargi indiquent qu'il y a peu de différences entre les deux catégories de travailleurs et que les travailleurs et l'opinion publique ne font pas de différence entre les licenciements dus aux délocalisations et ceux dus aux restructurations.

En conclusion, il est nécessaire de faire face et ce, de toute urgence, aux effets à court et moyen terme de la mondialisation et de l'internationalisation de l'emploi à travers des politiques adéquates du marché du travail, en mettant en place des institutions permanentes de gestion des ajustements aux niveaux local, national et international, en vue de réinsérer les travailleurs dans la stabilité. De telles institutions devraient être considérées comme un bien public et être accessibles à toutes les personnes touchées par des délocalisations, que la cause en soit mondiale ou autre. À l'avenir, l'adaptation des travailleurs aux changements structurels doit être perçue comme un droit qui implique également le devoir de se doter soi-même de l'employabilité requise pour survivre aux turbulences de plus en plus marquées des marchés du travail. Une telle politique est importante pour un travail décent en tant que concept dynamique, puisque la notion de travail décent implique que la protection et la sécurité dépassent le cadre d'un simple emploi et s'étendent aux phases de transition entre les emplois. Toutefois, pour qu'une politique axée sur l'offre soit crédible, elle doit s'appuyer sur une politique industrielle et macroéconomique correspondante en matière d'emploi.

L'internationalisation de l'emploi et les délocalisations nous obligent donc à repenser le lien entre politique d'ouverture commerciale, droits du travail, politique de l'emploi et politique de redistribution, dans la perspective d'une mondialisation plus juste. Une meilleure protection des travailleurs contribuerait à une meilleure distribution du travail décent à travers le monde.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AUBERT J.-P. et SILLARD P., «Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française», *Document de travail de l'INSEE*, G 2005/03, avril 2005.
- AUBERT J.-P. et BEAUJOLIN-BELLET R., «Les acteurs de l'entreprise face aux restructurations: une délicate mutation», *Travail et Emploi*, n° 100, octobre 2004.
- «Restructurations, nouveaux enjeux», *Revue de l'IREs*, n° 47, janvier 2005.
- PAUGAM J.-M. et TERSEN D., «À la recherche de la régulation perdue: quelles règles du jeu pour l'après-Cancun», *Politique étrangère*, mars 2004.

Les effets du commerce international sur l'emploi dans les pays riches

*Daniel Cohen**

En cinquante ans, de 1950 à 2000, la part du commerce dans le PIB a plus que doublé, la montée des échanges internationaux ne connaissant quasiment aucune interruption au cours de cette période¹. Malgré cette croissance spectaculaire, il faut néanmoins attendre 1973 pour que les chiffres du commerce mondial retrouvent, en pourcentage du PIB, leur niveau de 1913. Dans le cas anglais, les chiffres ne seront rétablis à leur niveau de début de siècle qu'au début des années 1980.

Au vu de ce constat statistique, il semble possible de dire que les années 1980 reprennent l'aventure de la mondialisation là où elle s'est interrompue en 1913. Cette analogie est pourtant trompeuse [Bordo, Eichengreen et Irwin, 1999]. Si le commerce d'après-guerre retrouve progressivement les niveaux du début du xx^e siècle, sa nature est, jusqu'à une date récente, très différente de celle du siècle antérieur. En 1913, l'Angleterre – la grande nation commerçante de l'époque – importe du blé ou du thé et exporte du textile. Elle commerce pour l'essentiel avec des pays lointains et dissemblables. Or, tout au long des années d'après-guerre, la part du tiers monde dans les exportations d'Europe occidentale n'a cessé de baisser, passant de 28 % en 1955 à 14 % en 1972. Aujourd'hui encore, les exportations des pays riches vers les pays pauvres ne représentent que 2 % à 3 % de leur PIB (à l'inverse, les exportations des pays pauvres vers les pays riches représentent un pourcentage 5 fois plus important). Comme il est bien connu depuis les travaux d'Helpman et Krugman, le commerce est principalement une affaire de pays riches. Ce n'est qu'au tournant du xxi^e siècle qu'une inflexion semble véritablement se produire.

* Je remercie Cyril Nouveau pour son aide précieuse.

1. Dans la moyenne des pays de l'OCDE, elle passe de 12,5 % en 1960 à 20 % en 2000.

L'Europe est à cet égard un cas exemplaire. L'Europe des 15 représente à elle seule près de 40 % du commerce mondial. Or les deux tiers de ses exportations et de ses importations sont à destination ou en provenance d'elle-même. La France, l'Italie, les Pays-Bas et l'Angleterre sont les principaux partenaires commerciaux de l'Allemagne, première puissance exportatrice européenne. Le commerce entre l'Allemagne et les États-Unis est inférieur au commerce de l'Allemagne avec la Belgique et le Luxembourg. Le gros du commerce mondial se présente donc comme un commerce de voisinage, tant sur les produits que sur les partenaires commerciaux. Telle reste encore, et pour l'essentiel, la nature du commerce aujourd'hui (voir tableau 1).

Tableau 1. — Structure (en %) des exportations et des importations par principales régions de destination

		Destination des exportations		Origine des importations	
		1990	2003	1990	2003
États-Unis	Montant (millions de dollars)	393 106	723 611	517 020	1 305 250
	Pays développés	64,9	56,4	59,7	49,7
	PECO* et CEI**	1,0	0,6	0,4	1,7
	Pays en développement	33,8	43,0	39,8	49,4
Allemagne	Montant (millions de dollars)	409 261	742 020	346 461	596 449
	Pays développés	83,3	81,7	81,6	79,4
	PECO et CEI	4,6	3,9	3,7	4,0
	Pays en développement	11,9	14,2	14,6	16,5
France	Montant (millions de dollars)	216 396	386 394	234 439	390 008
	Pays développés	77,9	79,2	80,6	81,5
	PECO et CEI	1,4	2,0	2,0	2,6
	Pays en développement	17,3	17,5	15,0	15,1
Royaume-Uni	Montant (millions de dollars)	185 101	306 063	223 040	383 671
	Pays développés	81,5	80,6	85,1	75,6
	PECO et CEI	1,0	1,6	1,0	1,6
	Pays en développement	16,7	15,9	13,3	20,7
Chine	Montant (millions de dollars)	62 760	438 250	53 809	412 836
	Pays développés	35,7	56,2	51,3	43,5
	PECO et CEI	3,7	2,4	4,8	3,3
	Pays en développement	54,1	33,2	43,1	47,1

* PECO: pays d'Europe centrale et orientale.

** CEI: Communauté des États indépendants.

Le commerce porte encore pour une large part sur des produits proches, et naît de l'échange entre pays voisins, dont les consommateurs ont des goûts qui se rejoignent. C'est une mondialisation « horizontale » qui accroît la diversité des ressources auxquelles ont accès les firmes et les consommateurs. La mondialisation à l'« ancienne », entendue au sens du XIX^e siècle d'un commerce au long cours entre pays dissemblables, a crû beaucoup moins vite que la mondialisation de « proximité ». Une fois éliminé le commerce avec les autres pays européens, la France échange moins de 10 % de son PIB avec le reste du monde, qui inclut les États-Unis ou le Japon... L'économiste Jeffrey Frankel a proposé (pour les États-Unis) un calcul simple qui s'applique parfaitement à l'Europe [Frankel, 2002]². L'économie européenne représente environ un quart de l'économie mondiale. Si elle était parfaitement intégrée au monde, au sens trivial où ses achats et ses ventes seraient totalement indifférents à l'origine ou la destination de son partenaire commercial, elle achèterait ou vendrait trois quarts de ses biens à l'étranger. Or les achats et les ventes ne correspondent qu'à 12 % de son PIB. En faisant le ratio entre le chiffre théorique et le chiffre réel, on obtient un facteur de 1 à 6. La réalité est six fois plus petite que la fiction d'un monde parfaitement intégré.

L'activité des firmes multinationales (FMN) américaines illustre parfaitement la nature prédominante du commerce mondial [Hanson, 2001]. Les FMN américaines réalisent un chiffre d'affaire mondial de 21 000 milliards de dollars. Elles emploient 7 millions de personnes. L'activité des firmes multinationales est à l'image du commerce mondial, dont elles sont d'ailleurs le principal vecteur ; 77 % des ventes réalisées par les FMN américaines sont, en 1998, à destination des pays de l'OCDE³.

Pour l'essentiel, ce sont bel et bien les consommateurs des pays où ils s'installent qui intéressent principalement ces firmes multinationales, ce qui explique que leurs investissements directs à l'étranger se soient longtemps portés vers les pays riches eux-mêmes. C'est encore le cas aujourd'hui, même si le premier pays récipiendaire des investissements directs est désormais la Chine.

On comprend également que les investissements directs vers un pays aient longtemps été d'autant plus forts que ce pays a accru ses

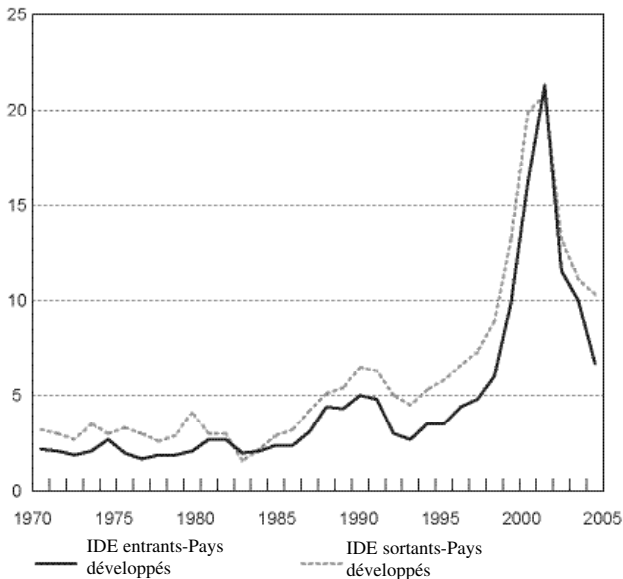
2. Frankel propose ce calcul pour les États-Unis, mais il s'applique mieux encore à l'Europe.

3. En moyenne, entre 1994 et 2003, le flux net sortant des pays développés est égal à 2,3 % de la formation brute de capital fixe domestique. Pour les pays en développement, le flux net entrant est de 7,5 % de la FBCF. Sur la décennie 1970 (1970-1979), les nombres correspondants étaient 1 % et 2,5 %.

barrières douanières : les investissements sur place sont une manière de contourner l'obstacle tarifaire et d'atteindre le client. C'est ainsi que les firmes automobiles japonaises ont multiplié – au début des années 1980 – leurs investissements aux États-Unis, pour contrer les tentations protectionnistes des Américains.

Dans les pays européens de l'OCDE, tout montre que l'activité des FMN reste traditionnelle. La part des exportations réalisées par les filiales est restée stable au cours des vingt dernières années : environ un tiers de la production est réexporté vers d'autres pays (européens). En revanche, au cours des années 1990, des changements significatifs ont progressivement été enregistrés pour les pays émergents. Alors que l'emploi global des FMN n'augmentait que de 25 %, il doublait en Asie au cours de la décennie 1989-1998. En Chine, la progression a été de 53 % chaque année (voir figure 1).

Figure 1. — La montée des investissements directs à l'étranger



Source : CNUCED (<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3277 & lang = 1>)

Dans les pays émergents, les multinationales s'installent désormais dans les pays où les tarifs douaniers sont bas, afin de les utiliser comme plate-forme de la réexportation. Dans l'Asie orientale, c'est en moyenne 50 % de la production qui est réexportée. Cette réexportation se fait le long d'une chaîne de production, qui devient de plus en plus subtile, vers d'autres pays asiatiques principalement, avant que le produit final soit finalement envoyé aux États-Unis. En 1995, la

majorité des importations américaines sont des produits intermédiaires achetés par des firmes industrielles. Pour les pays européens (France, Allemagne et Royaume-Uni), c'est plus de la moitié des produits intermédiaires qui sont désormais importés⁴.

La célèbre poupée Barbie offre également un modèle étonnant de la nature nouvelle du commerce mondial. Elle illustre ce qu'on appelle la « désintégration verticale » du processus de fabrication. La matière première, le plastique et les cheveux, viennent de Taïwan et du Japon; l'assemblage est fait aux Philippines avant de se déplacer vers des zones de salaires moindres, l'Indonésie ou la Chine. Les moules proviennent des États-Unis tout comme la dernière touche de peinture avant la vente...

Cette « désintégration verticale de la production » [Feenstra, 1998] caractérise bien la troisième extension du commerce mondial depuis 1945, après la croissance du commerce intrabranche, puis, à partir des années 1970, du commerce Nord-Sud. Elle est fortement liée au développement des technologies de l'information, et elle est portée par une révolution dans l'organisation du travail.

Tableau 2. — La désintégration verticale

Part des consommations intermédiaires importées dans les consommations intermédiaires totales du secteur industriel aux États-Unis.	1972*	1979*	1987**	1990*	1992**	1997**	2002**
		5,7 %	8,6 %	12,4 %	13,9 %	13,9 %	17,7 %

Source: *Feenstra et Hanson [1997]. **Burke, Epstein et Choi [2004].

COMMERCE INTERNATIONAL ET INÉGALITÉS

Longtemps, la principale matrice intellectuelle pour penser les effets sur l'emploi des pays riches du commerce international avec les pays pauvres a consisté à opposer l'emploi des travailleurs qualifiés à celui des travailleurs non qualifiés. De nombreuses études se sont penchées sur le rôle supposé des échanges internationaux sur la montée des inégalités dans les pays riches dans les années 1980 et 1990. À l'exception notable des travaux d'Adrian Wood, l'écrasante majorité des études a conclu que le commerce n'était pas en tant que tel le principal responsable des inégalités salariales.

4. En 1925, les États-Unis réalisaient encore 90 % de leurs importations dans deux secteurs: les produits à destination du secteur agro-alimentaire et les matières premières à destination du secteur industriel. Les importations de produits semi-finis pour l'industrie automobile, par exemple, ne dépassaient pas 0,02 % des importations totales. Ses importations de biens d'équipement en général n'excédaient pas 0,4 % des importations totales.

Dans les pays du Nord, les pays du Sud sont parfois perçus dans le débat public comme étant coupables de concurrence déloyale, maintenant artificiellement les salaires et les conditions sociales de travail à un niveau excessivement faible pour attirer les capitaux internationaux. On parle alors de dumping social.

Selon Marin [2004], le coût du travail dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) vaut 10 % à 20 % du coût du travail en Allemagne ou Autriche. Cette différence correspond cependant presque exactement à la différence de productivité moyenne du travail entre les différents pays: dans ce cas, les différentiels de salaires s'expliquent donc par le niveau de développement, et non par des phénomènes de « dumping social ». Cela permet d'anticiper que ces différentiels soient progressivement comblés.

En revanche, il est de fait que la productivité du travail dans les filiales des entreprises allemandes et autrichiennes implantées en Europe de l'Est est bien supérieure (de 20 % à 60 %) à cette productivité moyenne dans le pays domestique⁵. Pour les entreprises qui délocalisent, la baisse du coût unitaire de production est donc de 40 % à 70 % (voir tableau 3).

Tableau 3. — Salaires et productivité relatifs des pays d'Europe de l'Est par rapport à l'Allemagne
Années 1990

		Pays	FMN allem.
Est	salaire	23,4	16,5
	productivité	23,5	60,0
	coût unitaire	99,7	27,6
Sud-Est	salaire	10,4	18,6
	productivité	11,4	37,7
	coût unitaire	91,0	49,4
CEI	salaire	5,4	3,3
	productivité	8,1	11,9
	coût unitaire	67,0	27,4

Source: Marin [2004].

Est = États baltes, République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie.

Sud-Est = Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Macédoine, Roumanie, Serbie.

Pays reporte le salaire et la productivité relatives des pays considérés par rapport à l'Allemagne.

FMN allemandes reporte le salaire et la productivité relative des filiales des entreprises allemandes dans les pays considérés, par rapport aux salaires et productivité dans les entreprises-mères en Allemagne.

5. On peut penser à deux explications pour cette différence: d'une part, il se peut que les entreprises occidentales « importent » en s'implantant du capital et des technologies qui permettent ce gain de productivité; on peut d'autre part envisager qu'un effet de sélection joue, dans la mesure où les secteurs où ont lieu les investissements directs à l'étranger sont les secteurs dans lesquels les pays de destination ont un avantage comparatif, et donc pour lesquels le différentiel de productivité est moindre que la moyenne.

Bonnaz *et al.* [1994] trouvent pareillement que le prix moyen des importations en provenance des PVD est 2,1 fois plus faible que le prix des biens équivalents produits en France. Pour autant, la part des emplois détruits par le commerce avec les pays émergents reste faible. Selon la Fondation de Dublin, elle correspond à 6 % des destructions d'emplois liées aux restructurations « ordinaires » (voir dans le présent ouvrage l'article de Gerstenberger et Roehrl).

La raison principale pour laquelle les études peinent néanmoins à trouver un effet significatif du commerce sur les inégalités tient à une statistique simple. Le commerce porte à 80 % sur des produits industriels ou agricoles et à 20 % seulement sur les services. La réalité de l'emploi dans les pays riches est rigoureusement inverse. L'emploi industriel et agricole représente en effet moins de 20 % de l'emploi total ; les services presque 80 %. Le commerce international repose sur la portion congrue de l'emploi.

Selon certains commentateurs, la nouveauté du débat sur les délocalisations tiendrait pourtant à l'ouverture nouvelle de l'ensemble des emplois aux lois du commerce mondial. À la différence des emplois industriels perdus, qui sont souvent peu qualifiés, la rupture tiendrait en outre au fait que nombre des emplois en jeu sont hautement qualifiés. Le président d'Intel, Craig Barrett, se faisait à cet égard menaçant : 300 millions d'Indiens et de Chinois hautement qualifiés, expliquait-il, vont bientôt concurrencer les informaticiens américains. *Via* Internet, informaticiens, comptables, radiologues et même juristes sont désormais concernés. Ces peurs en rappellent d'autres, mais que disent les chiffres ?

Alors que la représentation dominante dans les années 1980 et 1990 était que le commerce avec les pays du Sud était dans les pays du Nord préjudiciable aux travailleurs non qualifiés, l'étude de Forrester Research [2002] déjà citée a été à l'origine, aux États-Unis, d'un important débat sur la menace que feraient peser les délocalisations sur les emplois qualifiés. Avec le développement des nouvelles technologies de l'information, plusieurs services deviennent en effet délocalisables, et cela ne se limite pas aux employés des centres d'appel : les emplois qualifiés d'informaticiens, de consultants, d'architectes, ou d'analystes financiers semblent également menacés. Une étude pour l'Europe trouvait des résultats très proches.

Il n'est cependant pas certain que ces délocalisations dans les services, rendues possibles par le développement des technologies de l'information, aient des effets si différents des autres délocalisations. En particulier, il n'est pas sûr qu'elles concernent prioritairement les emplois les plus qualifiés. Sur ce point, plusieurs études permettent de rejeter l'idée selon laquelle le nombre d'emplois de services qualifiés

dans les pays occidentaux risquerait de diminuer dans les prochaines années.

Parmi les emplois de services qui exigent des compétences en technologie de l'information, ce sont les moins qualifiés et les moins bien payés qui sont concernés par les délocalisations. Kirkegaard [2004] souligne que 57 % des emplois de services menacés par les délocalisations (d'après les projections de Forrester) se trouvent dans des occupations dont le salaire moyen est inférieur à la moyenne nationale⁶. Arora et Gambardella [2004] parviennent à une conclusion similaire en étudiant le secteur des logiciels: «C'est surtout la production, et beaucoup moins la conception des logiciels, qui est délocalisée en Inde. [...] Il y a deux conditions fondamentales pour continuer à fonctionner comme centre d'innovation des logiciels: un bon accès aux concepteurs, ingénieurs et programmeurs qualifiés de logiciels; la proximité en nombre suffisant de grands utilisateurs doués de connaissances techniques sophistiquées. Les États-Unis dominent pour ces deux raisons.»

Mann [2003] souligne enfin que, selon les prévisions du Bureau of Labor Statistics pour les États-Unis, les occupations concernées par l'étude de Forrester sont celles qui vont connaître la plus forte croissance du nombre d'emplois aux États-Unis dans les années à venir: le taux de croissance des emplois des travailleurs avec des compétences en technologie de l'information sur la décennie 2000-2010 sera ainsi le double de la croissance totale des emplois de l'économie américaine. Le BLS prévoit certes une diminution des emplois pour certaines occupations, principalement les opérateurs téléphoniques et les employés de banque (*bank tellers*). Pour ces emplois, l'effet de l'introduction des répondeurs automatiques s'ajoute à celui des délocalisations.

LA CHAÎNE DE VALEUR

Pour saisir la portée de la rupture qui émerge dans les années 1990, il est en fait beaucoup plus utile d'analyser comment la chaîne de valeur d'un bien tend à se déformer plutôt que considérer l'opposition entre les emplois dans l'industrie et les services.

6. Cependant, si on calcule à partir du graphique présenté par Kirkegaard le «salaire moyen» des emplois détruits, en pondérant le salaire moyen de chaque catégorie par le nombre d'emplois détruits dans cette catégorie, on obtient un salaire moyen de l'emploi détruit supérieur à la moyenne nationale (environ 43 100 dollars, alors que le salaire moyen est proche de 36 000 dollars).

Considérons pour ce faire l'exemple, célèbre, d'une paire de baskets appelée « Air Pegasus ». Elle est vendue 70 dollars, à peu près autant d'euros. Première question : combien gagne celui – plus probablement celle – qui la fabrique ? Réponse 2,75 dollars. On comprend à la lecture de ce chiffre la stupéfaction de ceux qui ont mis en évidence l'écart entre le prix que l'on paie cette basket à Paris ou New York et le salaire que reçoit, quelque part au Maroc ou en Indonésie, celui ou celle qui la fabrique.

Continuons de décliner la structure des coûts. Pour fabriquer la chaussure, il faut non seulement du travail mais de la matière première : du cuir, du caoutchouc... Il faut également acheter des machines, louer des entrepôts, rémunérer les capitaux investis. Il faut ensuite l'exporter. Brute de coffrage, la basket coûte finalement à Nike 16,50 dollars. Le mystère reste, à ce stade, total. Comment passe-t-on d'un coût de fabrication de 16,50 dollars aux 70 dollars que devra déboursier le client ? La réponse vient en deux temps. Nike, tout d'abord, engage des campagnes de publicité phénoménales. Le coût de la promotion par chaussure (qui inclut le salaire des stars et les campagnes de publicité proprement dites) s'élève à 4 dollars. S'y ajoutent le travail des agents de l'entreprise Nike *stricto sensu* (l'administration, les représentants...), ainsi que les dépenses en capital de la firme, paiement des investissements, coûts de stockage et rémunération des actionnaires. Il n'est pas inutile de signaler ici que Nike n'est pas une entreprise particulièrement rentable. Le retour sur investissement s'élevait en 2001 à 10 %. Au total, le prix de gros de la chaussure, celui auquel Nike la vend aux distributeurs, est passé à 35,50 dollars. L'écart qui fait ici doubler le prix de la chaussure vient du coût de la distribution, qui permet de la mettre au pied de l'acheteur final. Il faut rémunérer le personnel qui en assure la vente. À quoi s'ajoutent la location des lieux de vente, la rémunération du capital investi par le revendeur qui inclut ici encore la rémunération des investissements, des frais de stockage et celle des actionnaires.

Il est dès lors possible de résumer ces chiffres de la manière suivante. Un objet comme l'« Air Pegasus » de Nike coûte autant à fabriquer comme objet social que comme objet physique : les dépenses de promotion engagées par Nike coûtent aussi cher que sa fabrication en Indonésie. Au vu de ces chiffres, on peut dire qu'on achète autant l'image, le concept, que le produit lui-même. Et puis, troisième étage de la pyramide, il coûte aussi cher de mettre la chaussure au pied du consommateur qu'il en a coûté à la fabriquer au sens plein du terme. Cet exemple illustre de manière fascinante la « nouvelle économie-monde » : composée de production d'« immatériel » (la marque), conçu pour la ville

et le monde, et de production matérielle, la chaussure, venue de très loin, et enfin, d'une part lourde, dominante, de services au sens le plus restreint qui soit: mettre au pied du consommateur, chez lui, dans son quartier, le produit ainsi formé.

Comme le montre l'exemple des baskets, ce sont les deux activités en amont et en aval que sont la *conception* et la *prescription* de ces objets qui occupent désormais la place essentielle. Au premier bout de la chaîne de valeur, il y a la production d'un bien «immatériel»: une formule chimique dans le cas d'un médicament, d'une marque ou d'une image pour une chaussure de sport ou un vêtement.

Le médicament n'est rien pourtant sans le docteur qui, à l'autre bout de la chaîne, le prescrit, la marque d'un article de sport compte peu sans le grand magasin où l'on va le désirer, le comparer aux autres et éventuellement l'acheter. À l'autre bout de la chaîne de valeur, on trouve des activités de «face à face», F2F (*face to face*) comme disent E. Leamer et M. Storper, paraphrasant le B2B (*business to business*). Ce sont des activités qui servent de relais, de compléments, aux biens immatériels qu'elles prescrivent. Ces activités de F2F sont locales. Elles paient un lourd tribut à la rente foncière, dépendent des lieux où vivent des hommes. Elles se nichent dans les quartiers, vont de l'épicerie qui ferme à minuit au médecin qu'on veut savoir à proximité.

Si la mondialisation fait prospérer ces deux termes extrêmes de la chaîne de valeur, elle met en revanche le terme intermédiaire, celui de la fabrication, dans un étai de plus en plus serré. C'est à ce titre que l'opposition entre services et industrie est trompeuse. Au sein même du secteur industriel, ce sont les activités les plus tertiaisées du secteur industriel lui-même qui prospèrent (dans les pays riches) et les activités de fabrication à proprement parler qui tendent à être externalisées. Des études récentes comme celles de Maurin, Thesmar et Thoenig [2003] démontrent ainsi que les firmes qui participent au commerce international tendent à réduire leur activité de fabrication *stricto sensu*, au profit des tâches qui reviennent à gérer la complexité nouvelle de la chaîne de valeur.

UNE NOUVELLE ORGANISATION DU TRAVAIL

L'exemple de la firme Zara illustre cette influence parfois paradoxale des nouvelles technologies de l'information sur les délocalisations. Son fondateur Amancio Ortega a été l'un des pionniers de l'utilisation des nouvelles technologies dans le secteur du textile. Alors que Gap suit le modèle habituel des quatre séries de modèles par an, le stock de Zara connaît une rotation beaucoup plus rapide, il est

renouvelé toutes les deux semaines. Le temps qui sépare conception et exécution est de cinq semaines chez Zara, là où chez Gap ce délai est de neuf mois. La performance de Zara est le fait d'une « armada » de 200 stylistes qui produisent 12 000 designs différents par an. L'idée de base est de jouer sur l'impatience du consommateur. Si un produit lui plaît, le consommateur doit l'acheter tout de suite, ou risque de ne plus le retrouver ensuite. Zara gère en temps réel les modes, les goûts des consommateurs en fonction des ventes. Les ventes sont reliées à la fabrique ultramoderne de Galicie. Si le bleu ne se vend pas, on opte pour le rouge. Zara a bien des stocks mais uniquement de produits textiles bruts, pas de vêtements à proprement parler. Les magasins sont livrés par camion, sauf les boutiques de New York.

Cet exemple illustre à quel point la révolution de l'internet n'est pas seulement une révolution technique en matière de communication. Elle est avant tout une révolution de l'organisation du travail, dont les principes lui sont d'ailleurs historiquement antérieurs, et à laquelle elle donne une dimension nouvelle.

Selon Philippe Askénazy [2001], les objectifs que s'assignent l'organisation du travail à l'âge d'internet sont l'« adaptabilité à la demande, la réactivité, la qualité et surtout l'optimisation du processus productif, notamment à travers l'utilisation de toutes les compétences humaines. Ces objectifs se traduisent par une polyvalence accrue des salariés et une délégation de responsabilité aux niveaux hiérarchiques inférieurs ». On voit immédiatement le type de complémentarité qui peut exister entre ce type d'organisation du travail et les technologies de l'information et de la communication.

Vis-à-vis de la clientèle, la société de l'information permet aux producteurs une production flexible, « juste à temps » et « sur mesure ». Au sein de la production, le raccourcissement des échelons hiérarchiques permet de déléguer plus de responsabilité à des niveaux autrefois strictement encadrés, en contrepartie de quoi les travailleurs sont également davantage comptables de leurs performances.

Ces méthodes de production nouvelles ne sont pas issues de la révolution informatique; elles reprennent en partie les méthodes expérimentées dans les années 1960 au Japon et qu'on associe au « toyotisme ». L'informatique permet toutefois d'en radicaliser l'usage et crée de nouvelles applications dans lesquelles va se développer l'idée de la « mise en réseau » d'unités de productions complexes, au sein et au dehors de la firme. Seuls quelques secteurs ont initialement entrepris de réorganiser leurs modes de production et c'est leur diffusion progressive à l'ensemble de l'économie qui aurait ainsi contribué à l'accélération récente de la productivité totale des facteurs.

Selon une étude, citée par Philippe Askenazy, du magazine *Fortune* auprès des 1 000 premières entreprises américaines, 27 % d'entre elles utilisaient en 1987 ces méthodes de production basée sur des équipes autonomes. Ce sont, en 1996, 78 % d'entre elles qui y ont recours.

Dans ces nouvelles méthodes de gestion, l'externalisation aux sous-traitants joue un rôle considérable. Les firmes se replient sur leur avantage comparatif, sur les points où leurs marges sont les plus fortes et particulièrement aux deux bouts de la chaîne comme on l'a vu. De ce point de vue, il est possible de dire que la mondialisation de l'emploi est elle-même créée par un processus qui lui est antérieur et qui est beaucoup plus global que ne le suggère la part des emplois délocalisés *stricto sensu*.

LA GÉOGRAPHIE COMPTE TOUJOURS

«Les pays disposant d'un bon système de communications deviendront indistinguables. Ils auront tous accès à des services de qualité internationale. Ils seront capables de rejoindre un club relié électroniquement et d'agir comme si la géographie n'existait plus. L'égalité d'accès serait une des grandes récompenses de la mort des distances» [Caincross, 2000]. Ces propos optimistes tranchent avec la manière dont les économistes se représentent la géographie économique.

Selon l'estimation proposée par Tony Venables [2001], près de 50 % de la dispersion salariale interrégionale et internationale peut en effet s'expliquer par les seules variables géographiques et l'éloignement par rapport aux grandes capitales. Il existe bien quelques «anomalies» comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, les États-Unis, Singapour et Hong Kong où la seule «distance» ne suffit pas à expliquer la richesse. Elles montrent que la «tyrannie des distances» (titre d'un livre célèbre consacrée à l'Australie) n'est pas absolue. Il n'empêche. Malgré la formidable réduction du coût des distances qui est à l'œuvre depuis deux siècles, la géographie économique du monde reste aujourd'hui étonnamment proche de la géographie tout court. L'exemple de la firme Zara est à cet égard éloquent du besoin de rester à «24 heures de camion de ses clients».

Les économistes qui ont étudié ces données en sont venus à énoncer ce qui apparaît comme un paradoxe étonnant: loin de disperser la vie économique dans l'espace, la réduction des coûts de transports semble, au contraire, agglomérer les populations et les richesses. L'explication de ce paradoxe découle de la réinterprétation de la nature du commerce

due à Helpman et Krugman, qui placent les économies d'échelle au centre de l'analyse. Imaginons que deux régions auparavant isolées se trouvent brusquement reliées par un chemin de fer. La région la plus développée pourra alors saisir des parts de marchés croissantes, en faisant jouer ses économies d'échelle. Grâce à la baisse des coûts de transport, il devient en effet possible de livrer des marchandises à des points reculés du territoire sans être obligé de les fabriquer sur place. Si la seconde région n'est pas suffisamment armée pour réagir, elle est vite reléguée aux activités « primaires », pour lesquelles l'avantage de taille ne joue pas ou peu.

Si la migration se met en place, vidant progressivement la région pauvre de ses meilleurs éléments, l'enchaînement prend un tour irréversible. Les travailleurs se regroupant, il est aussi plus facile pour les firmes situées dans la région prospère de recruter, et pour les travailleurs de trouver un emploi. Les connaissances, les usages sociaux des techniques existantes, sont de ce fait plus facilement propagées. L'inconvénient de rassembler ces activités sur un même site – la congestion, la pollution ou les loyers élevés – ne semble pas résister aux bénéfices que procure l'agglomération urbaine. Les économistes qui ont travaillé sur les inégalités régionales ont pu vérifier la validité de ces principes. Qu'un TGV relie deux villes, et c'est la ville la moins peuplée qui en subira les conséquences. En Europe, en dépit d'une réduction générale des inégalités entre pays, les inégalités régionales ont cessé de décroître depuis vingt ans.

La région qui prospère est capable de payer des salaires supérieurs à ceux de la région pauvre. Elle profite des liens en amont qui permettent à une firme de partager avec d'autres producteurs un même marché du travail ou une gamme de sous-traitants, ce qu'Albert Hirshman a appelé les « *backward linkages* ». Elle tire également avantage des « *forward linkages* », des liens en aval fournis par la proximité des consommateurs, et la connaissance de leurs goûts. Le schéma qui se dessine est celui d'un « cœur » polyvalent et prospère, et des régions limitrophes hyperspécialisées et pauvres. À l'encontre de la théorie ricardienne selon laquelle il est bon de se spécialiser dans une tâche, émerge ici une idée exactement inverse. Ce qui est bon pour un individu n'est pas bon pour une région ou une nation. Il faut pouvoir compter sur les services d'un fabricant d'ordinateurs proche si l'on en utilise soi-même. On veut bénéficier d'une gamme variée de débouchés si l'on est sur le marché du travail. C'est le privilège du centre de disposer d'une telle gamme de choix, la malédiction de la périphérie d'en être privée.

On comprend ainsi que le principal effet de la baisse des coûts de communication soit simultanément de renforcer le centre et de mettre

en concurrence les périphéries. Rien n'illustre mieux ce phénomène que la rivalité sourde entre le Mexique et la Chine. L'accord de libre échange signé en 1992 désignait le Mexique comme le sous-traitant déclaré des États-Unis. Depuis cet accord, le Mexique est de fait devenu une plate-forme de réexportation grâce à ce qu'on nomme les *Maquiladoras*. Alors que seulement 10 % de la production des firmes américaines installées au Mexique était réexportée en 1982 vers les États-Unis, c'est désormais le cas de 40 % de leur production locale. L'emploi mexicain est aujourd'hui majoritairement situé à la frontière avec les États-Unis, alors que, dans les années 1980, il était principalement regroupé dans la région de Mexico. Les multinationales américaines importent désormais 30 % de leurs besoins de leurs filiales mexicaines ou canadiennes. La Chine, plus éloignée mais beaucoup moins chère, a connu une évolution parallèle. Au début des années 1980, les multinationales installées en Chine n'exportaient que 20 % de leur production. Le chiffre a doublé depuis. Tout le débat actuel au Mexique est de savoir jusqu'à quel point la Chine se prépare à le déloger des places difficilement acquises. En dépit de sa proximité géographique qui le met «à 24 heures de camion» de ses clients, le Mexique se sent menacé. Il craint que la côte Est de la Chine ne devienne l'atelier du monde, du moins celui des États-Unis. On tient ici une illustration des forces d'«agglomération», dans un pays du Sud. Car la Chine est elle-même en passe d'organiser entre la côte Est et ses quelques 800 millions de paysans pauvres une nouvelle dualité centre-périphérie. Les inégalités entre les deux groupes ont quasiment doublé au cours des vingt dernières années.

La rivalité entre les périphéries ne concerne pas seulement les pays pauvres. Elle renforce au sein même des pays riches l'opposition entre régions. Considérant ainsi le rôle du commerce sur l'emploi industriel, le premier point essentiel est de noter que les régions françaises sont en effet très inégalement concernées par le phénomène. Leur taux d'industrialisation peut en effet varier dans un rapport du simple au double. Le Nord-Pas-de-Calais, par exemple, enregistre un taux d'emploi industriel de 25 %, alors que le taux correspondant dans la région Île-de-France est inférieur à 14 %. Si le raisonnement général selon lequel, dans un pays donné, un emploi perdu du fait des délocalisations est regagné ailleurs est juste en moyenne, rien ne prouve pour autant qu'un emploi perdu en Nord-Pas-de-Calais sera regagné sur place. Il faut que la région industrielle bataille pour renverser à son profit la force des échanges internationaux.

Ce n'est certes pas une mission impossible. L'industrie automobile du Nord-Pas-de-Calais, pour garder cet exemple, a bénéficié de l'im-

plantation de Toyota, firme japonaise, pour reconquérir une part des emplois perdus dans le textile. La sidérurgie nordiste compte quant à elle sur le marché chinois pour compenser l'atonie du marché européen. Toutes choses qui confirment les bienfaits potentiels de la mondialisation pour qui sait les maîtriser. Mais la bataille est rude et pourrait être perdue, non pas dans l'absolu comme le pensent les néo-mercantilistes, mais au profit d'autres régions françaises. Car les régions les plus industrielles doivent se battre sur deux fronts en partie contradictoires. Elles doivent rester compétitives par rapport à leurs rivaux internationaux, ce qui impose une certaine modération salariale. Mais elles doivent parallèlement rester attractives aux jeunes générations tentées par d'autres régions françaises, plus dynamiques, ce qui leur impose de maintenir des salaires élevés.

Quelles politiques d'ajustement ? La mondialisation, quelle que soit la portée réelle des transformations qu'elle initie, exige que l'on réfléchisse à la manière de la réguler. Deux questions essentielles sont posées : comment penser et appliquer des normes sociales mondiales ? Comment accompagner les travailleurs menacés par la mondialisation ?

DES NORMES SOCIALES MONDIALES

Pour les pays émergents, engagés dans la voie d'une convergence vers les pays riches, la croissance elle-même n'est pas tout. Albert Thomas, le premier directeur du BIT, a toujours affirmé que la croissance ne suffit pas à garantir une amélioration du sort des travailleurs. Des normes sociales, écologiques, sont indispensables pour assurer un développement humain harmonieux. Mais qui doit en décider ? Les normes sociales mondiales font souvent courir le risque d'être interprétées comme des formes déguisées de protectionnisme de la part des pays riches. C'est d'ailleurs pour ce motif que les pays pauvres ont condamné les négociations de Seattle. Il ne s'agit pourtant pas principalement d'une question Nord/Sud. La rivalité entre les pays émergents eux-mêmes est une dimension essentielle du problème.

La suppression de l'accord multifibre créera ainsi beaucoup moins de soucis aux pays du Nord, qui ont pour l'essentiel renoncé à leurs emplois dans ce secteur, qu'elle n'en créera pour des pays comme le Maroc, la Tunisie ou le Mexique. En l'absence de règles du jeu communes aux pays du Sud, le risque est de les voir reculer dans un certain nombre de domaines importants, sociaux ou écologiques. Une élaboration réussie de normes sociales doit venir des pays du Sud eux-mêmes.

Pour y voir clair, on peut distinguer plusieurs niveaux. La recherche de normes sociales internationales s'inscrit en premier lieu dans la logique des droits fondamentaux. La lutte contre le travail forcé, dans toutes ses formes, entre dans cette catégorie. Le droit syndical vise également à donner une représentation aux travailleurs (dont le « contrat » de travail, signant un lien de subordination, abolit l'expression). Il s'agit ici de réguler les relations entre personnes, sur un autre registre que les relations entre les choses, quel qu'en soit, pourrait-on ajouter, le coût économique.

Toutes les normes sociales ne sont pourtant pas dans cette catégorie. Nombre d'entre elles permettent en fait d'atteindre un équilibre économique et social supérieur.

Considérons l'exemple des congés payés, ou de la durée hebdomadaire du travail. Dans les deux cas il s'agit d'une conquête sociale, obtenue le plus souvent par des luttes sociales. Il ne s'ensuit pas pour autant, que ces conquêtes aient été « payées » par le capital au profit du travail. Les heures non travaillées sont non payées, tout comme le plus souvent, les augmentations des cotisations sociales sont, assez vite, retranchées du salaire net des travailleurs.

Cela ne réduit nullement le mérite de ces mesures sociales, mais conduit à montrer que les demandes sociales ont souvent besoin d'être portées par des normes sociales, dans la mesure-même où elles exigent une approche coopérative. L'exemple le plus trivial est le dimanche chômé pour tous. Si certaines firmes accordent le lundi et d'autres le mardi en congé à leurs employés, il devient difficile pour un couple de mener une vie familiale.

L'abolition du travail des enfants (même si elle s'interprète directement en termes de droits fondamentaux) donne également l'exemple d'une mesure qui doit être portée socialement pour être efficace. Interdire le travail des enfants suppose aussi en effet que la société s'engage à les mettre à l'école. Ce qui suppose une démarche collective complexe, mais au terme de laquelle tout le monde y gagne : les enfants eux-mêmes, leurs parents et les firmes qui les embaucheront plus tard.

Dans tous ces exemples, il s'agit le plus souvent pour les pays du Sud eux-mêmes de désarmer une rivalité entre eux, qui leur ferme l'accès à des solutions coopératives supérieures. Si une coopération tripartite est nécessaire pour obtenir, par exemple, une régulation adaptée du temps de travail, quand bien même cela serait finalement payé par les travailleurs eux-mêmes, alors la rivalité entre pays en concurrence sur le commerce international peut retarder l'apparition d'une telle régulation.

Il ne s'agit donc pas ici d'exporter des normes venues du Nord, mais au contraire de favoriser l'appropriation par le Sud de normes qui leur permettent de désarmer leur rivalité, non pas en général, mais dans les dimensions qui nuisent à l'intégrité morale et humaine de leurs travailleurs, donc de promouvoir une compétition constructive plutôt qu'une compétition destructive. Les méfaits de la croissance sur l'environnement entrent clairement dans cette catégorie.

Qui est garant que les normes sociales seront respectées, qui les soutiendra comme projet? En matière de commerce, on a progressé parce que les institutions susceptibles de réguler existent (OMC) avec la possibilité de sanctionner les pays qui ne respectent pas les règles du jeu. Les domaines autres que le commerce n'ont pas progressé au même rythme: le problème du BIT aujourd'hui, c'est de faire respecter les principes qu'il fait émerger. La nécessité d'une instance supranationale qui ferait respecter les droits fondamentaux et l'effet de levier que peut produire la constitutionnalisation des droits fondamentaux est ici la question essentielle.

Réfléchir à une articulation de l'OMC et de l'OIT, créer une harmonisation des point de vue qui s'expriment au FMI, à la Banque mondiale et à l'OMC font partie des enjeux de la gouvernance mondiale à venir.

On peut également regarder avec intérêt ce qui se passe actuellement dans le cadre des relations professionnelles transnationales. La conclusion, grâce aux fédérations internationales, d'accords au niveau mondial montre que de nouvelles articulations entre les groupes de dimension internationale et des acteurs ayant une représentativité au niveau international se construit. Cette mutation vers un modèle transnational de négociation pourra se faire à deux conditions: que des accords soient signés et qu'un cadre juridique pour les accords collectifs transnationaux soit construit.

COMMENT FAIRE DROIT AUX VICTIMES PLUS SPÉCIFIQUES DE LA MONDIALISATION ?

Selon la conception traditionnelle de l'échange international, celui-ci permet une division internationale du travail efficace, à condition que, au sein de chaque pays, la réallocation des travailleurs entre secteurs ait lieu. Dans cette optique, il faut favoriser la mobilité du travail, et la formation continue pour profiter à plein du potentiel offert par la réallocation des tâches. Cette approche du problème ouvre la voie à des mesures ciblées sur les personnes. Le débat sur la flexi-

sécurité trouve ici l'une de ses entrées principales. Mais elle n'est pas spécifique au commerce international.

Si l'on suit une approche sectorielle, l'enjeu majeur d'une politique d'adaptation est de hâter la spécialisation des firmes aux deux bouts de celle-ci: il faut favoriser le développement des secteurs à fort potentiel de R&D d'un côté, et développer les emplois (non qualifiés surtout) dans le secteur protégé. C'est spontanément la voie recherchée par un pays comme la France, qui souhaite à la fois retrouver une politique industrielle haute en technologie (rapport Beffa) et mener une politique ciblée d'exonérations de charges sur les emplois à bas salaires et de proximité (rapport Cahuc-Debonneuil). Ici encore, la mesure est de portée générale et ne spécifie pas les acteurs qui participent effectivement au commerce mondial, mais davantage ceux qui peuvent en bénéficier.

Si l'on suit une approche géographique des effets du commerce sur l'emploi, on doit noter que le commerce international peut parfaitement créer des emplois dans une région et en détruire dans une autre. Rien ne garantit qu'il s'agisse des mêmes. Les vieux bassins d'emplois industriels sont plus menacés que les régions dynamiques fortement tertiarisées. L'accent doit être mis sur les moyens à la disposition des régions plutôt que sur les personnes ou les secteurs comme dans les deux approches précédentes. Une région qui veut s'adapter doit offrir les infrastructures nouvelles (humaines et physiques) dont le monde post-industriel a besoin. On peut imaginer par exemple que l'État ou l'Europe, par les fonds structurels, continuent de payer la taxe professionnelle ou son équivalent à la région touchée par une délocalisation, pendant un certain temps du moins, pour l'aider à lutter contre la spirale cumulative: moins d'emplois, moins de recettes, moins d'infrastructures, et perte générale d'attractivité.

À l'image des TAA américains, conçus pour réparer les effets du commerce international sur l'emploi américain, l'idée de créer des fonds de compensation des travailleurs victimes des délocalisations ouvre également des perspectives intéressantes. Le dispositif américain est ancien (*Trade Adjustment Act* de 1962): il apportait aide au revenu et service de réemploi aux travailleurs directement affectés par les mesures de libéralisation commerciale. Les critères d'éligibilité ont d'abord été très stricts, puis on les a élargis, ce qui donné un vif succès au dispositif. Il a bénéficié à 2 millions de travailleurs depuis sa création. En 1993, sous le nom de NAFTA, il a été ouvert aux travailleurs des entreprises sous-traitantes et aux fournisseurs ainsi qu'à ceux dont les établissements ont été délocalisés au Canada ou au Mexique (200 000 Américains en ont bénéficié à ce titre).

Un tel dispositif a le double mérite de dédommager directement ceux qui sont lésés par les politiques commerciales, et, peut-être surtout, d'aider à la pédagogie des effets du commerce. Cette dernière permet de compter les personnes concernées, de ramener le phénomène à sa juste dimension, et peut-être aussi de découvrir des aspects mal maîtrisés: la concentration géographique des emplois perdus par exemple.

CONCLUSION

La bonne nouvelle des trente dernières années est d'avoir permis d'assister à une réduction de la pauvreté au niveau mondial: 40 % de la population vivait avec moins de 1 dollar par jour en 1981, 20 % aujourd'hui. En revanche, les inégalités se sont considérablement accrues entre les extrêmes et on observe une détérioration de l'écart entre les pays qui réussissent le mieux et les pays qui réussissent le moins bien. Les pays les plus pauvres s'appauvrissent. Il faut rompre avec l'idée que l'ouverture économique est une condition suffisante de la croissance. Les pays pauvres souffrent d'une insuffisance d'infrastructures, d'accès à l'éducation, de problèmes dans l'accès aux marchés des pays les plus riches (coûts de transport interne en Afrique). L'ouverture est en revanche une condition nécessaire, sans laquelle les stratégies de croissance sont condamnées à être vite asphyxiées.

Tout l'enjeu du débat est de conserver ce moteur de la croissance mondiale qu'est la mondialisation, tout en préservant l'habitable qui la rend vivable. En l'absence d'une réponse crédible aux inquiétudes qu'elle fait naître, on ne peut exclure un retour de bâton protectionniste. Réfléchir, au sein même des pays du Sud, à des normes sociales (travail des enfants, conditions de travail, normes écologiques) qui évitent une régression sociale des pays émergents est une étape essentielle de cette régulation. Doter ensuite les pays du Nord d'instruments de solidarité à l'endroit des travailleurs qui souffrent des pertes d'emplois délocalisés en est une autre, dont le moindre mérite n'est pas de compter les personnes concernées et de dédramatiser le phénomène lui-même.

ANNEXE : EFFETS DU COMMERCE INTERNATIONAL SUR LE MARCHÉ
DU TRAVAIL DANS LES PAYS RICHES

Les emplois détruits

Balance en emplois des échanges de biens et services

Éléments méthodologiques

Dans le cadre de la théorie standard du commerce international, on suppose généralement que les pays sont au plein-emploi : l'ouverture a alors pour effet de réallouer la main-d'œuvre entre secteurs au sein de chaque pays, sans modifier le nombre total d'emplois.

Si l'on sort de ce cadre, il est possible d'effectuer la balance en emplois des échanges extérieurs : l'idée est simplement d'évaluer le nombre d'emplois domestiques nécessaires pour produire les biens et services exportés, et le nombre d'emplois domestiques qui seraient nécessaires pour produire les biens et services importés. La différence entre les deux est le solde recherché.

Si l'évaluation du contenu en emplois des exportations ne pose guère de difficultés, plusieurs méthodes sont envisageables pour mesurer le contenu en emplois des importations, qui donnent des résultats différents. Supposons que la France importe 100 000 chemises d'un pays E, pour une valeur totale de 1 million d'euros. Le contenu en emplois est-il :

— le nombre de travailleurs nécessaires pour produire en France pour 1 million d'euros de chemises (contenu en valeur) ?

— le nombre de travailleurs nécessaires pour produire en France pour 100 000 chemises (contenu en volume) ?

La deuxième méthode conduit évidemment à un plus grand contenu en emplois estimé des importations. D'un point de vue théorique, le choix du bon contrefactuel dépend de l'élasticité-prix de la demande de chemises, dont le prix augmenterait si elles étaient produites en France : avec une fonction de demande Cobb-Douglass, le montant dépensé par les consommateurs dans un bien ne varie pas avec le prix de ce bien, et la méthode du contenu en valeur est exacte. La méthode du contenu en volume suppose une élasticité nulle, et est donc une borne supérieure au contenu en emplois des importations. En pratique, on trouve que le contenu en emplois des importations en provenance des PVD est modifié dans un rapport de 1 à 2 selon que l'estimation est faite en valeur ou en volume (cela correspond à la différence de prix entre un bien produit dans le pays domestique et le même bien importé ; cf. Bonnaz et al. [1994]).

Wood [1995] a défendu une troisième méthode. Selon lui, il est possible de considérer qu'il y a spécialisation complète dans les échanges entre pays riches et pays pauvres. Dans ce cas, les chemises que la France importe sont des biens différents des chemises qui restent produites en France. Dès lors, seules les données du pays étranger peuvent nous renseigner sur la fonction de production des chemises importées et le nombre de travailleurs nécessaires à leur production. Wood part ainsi du nombre de travailleurs nécessaires dans le pays E pour produire 100 000 chemises (d'une valeur de 1 million d'euros), et effectue deux ajustements : le premier pour prendre en compte la différence dans le prix relatif des facteurs entre la France et le pays E, et le second pour prendre en compte la

baisse de la demande induite par la hausse du coût des chemises qu'entraînerait une production en France. Les deux élasticités qu'il faut introduire (élasticité de la demande de facteurs par rapport aux prix relatifs et élasticité de la demande de bien par rapport au prix) sont des hypothèses cruciales de cette estimation. L'estimation de référence de Wood utilise des élasticités relativement faibles (0,5), ce qui augmente le contenu en emplois estimé des importations des pays développés. L'effet du commerce sur l'emploi reste élevé avec des élasticités inférieures à 0,9, mais diminue rapidement ensuite. La méthode de Wood, qui dépend grandement de ces hypothèses, est peu suivie dans la littérature, d'autant que, d'après l'estimation de Baldwin [1993] (cité par Bonnaz *et al.* [1994]), seuls 14 % des importations américaines de produits manufacturés ne sont pas substituables à une production nationale.

Résultat: un déficit inférieur à 1 % de l'emploi industriel, et 0,5 % de l'emploi total.

Les estimations du contenu en emplois des échanges conduisent généralement à des soldes relativement peu importants.

Pour un pays industrialisé, le contenu unitaire en emploi des importations industrielles provenant des pays en développement est toujours supérieur à celui des exportations vers ces pays, avec un ratio qui oscille entre 1 et 4/3 (*cf.* la revue de la littérature proposée par Jean [2001]). Le montant des échanges avec les pays en développement étant faible, la balance en emplois à l'équilibre extérieur est faible: inférieur à 1 % de l'emploi industriel, et 0,5 % de l'emploi total (Fontagné et Lorenzi [2005]).

Pour obtenir des déficits plus importants, il faut prendre en compte l'éventuel déficit commercial⁷, et utiliser la méthode du contenu en volume des importations pour mesurer leur contenu en emplois. Même dans ces cas, les résultats n'atteignent jamais 2 % de l'emploi total (Jean, 2001)⁸.

La question du progrès technique induit

Parmi les critiques portées à la méthode de la balance en emplois des échanges, une porte sur la non-prise en compte du progrès technique engendré par la concurrence internationale, qui peut entraîner des entreprises à réduire le nombre de travailleurs par unité produite, sans que l'ouverture donne lieu effectivement à des flux de marchandises. Dans ce cas, les destructions d'emplois correspondantes ne sont pas comptabilisées par la méthode que nous venons de décrire. De plus, cette méthode sous-évalue le contenu en emplois des importations si celui-ci est calculé à partir de la productivité des entreprises nationales du secteur qui ont survécu, et sont donc les plus productives.

Cortes et Jean [1997] tentent d'évaluer l'importance de ce progrès technique induit par les échanges internationaux, en régressant pour trois pays (France, États-Unis, Allemagne) la productivité apparente du travail par secteurs sur plusieurs variables, dont le taux de pénétration.

Ils obtiennent le résultat suivant:

7. C'est avec les États-Unis que le résultat est alors le plus impressionnant: en 1985, on obtient ainsi un déficit égal à 1,6 % de l'emploi total, soit 6,4 % de l'emploi manufacturier, et 6,5 % de l'emploi total des non-qualifiés (Borjas, Freeman et Katz [1991], cité par Jean [2001]). Pour la France, prendre en compte la balance commerciale conduit à un excédent du contenu en emplois des échanges avec les pays en développement [Bonnaz *et al.*, 1994].

8. Seule la méthode de Wood [1995] aboutit à des déficits en emplois nettement supérieurs: 10,8 % de l'emploi industriel pour l'ensemble des pays développés, et 21,5 % de l'emploi industriel non qualifié.

— une augmentation d'un point du taux de pénétration des importations dans un secteur donné induit une hausse de 0,7 % de la productivité apparente du travail dans ce secteur si les importations proviennent de pays riches, et de 1,3 % si elles proviennent de pays pauvres ;

— le quart des gains de productivité observés entre 1977 et 1993 est explicable par la montée des importations⁹, ce qui représente un gain de 13 % de la productivité apparente du travail ;

— en revanche, l'effet de la montée des échanges sur la qualification relative de la main-d'œuvre est faible (pour la France, la contribution des échanges est inférieure à 10 % de l'augmentation de la qualification moyenne de la main-d'œuvre dans l'industrie entre 1977 et 1993).

Il n'est pas évident de calculer l'effet sur l'emploi du progrès technique induit par le commerce¹⁰. Selon Wood [1995], il faut environ doubler les effets mesurés par les contenus en emplois des échanges : en partant d'un déficit de 10,8 % des emplois industriels mesuré par la méthode de la balance en emplois, il obtient donc une perte totale de 20 % des emplois industriels, qui est concentrée sur les travailleurs non qualifiés.

Selon Jean [2001], « ce lien [entre commerce international et progrès technique] amène à revoir sensiblement à la hausse l'évaluation de l'importance de l'effet de la concurrence internationale sur les marchés du travail des pays industrialisés. Au vu des études citées, il semble raisonnable d'avancer que le commerce international pourrait expliquer une part allant de 10 % à 40 % de l'accroissement des inégalités observé depuis une vingtaine d'années dans de nombreux pays industrialisés, qu'il s'agisse de salaires ou d'emplois. Mais cet effet n'est pas seulement lié au commerce Nord-Sud : il résulte aussi en large part du commerce entre pays développés ».

Nombre d'emplois concernés par les délocalisations

Les emplois délocalisés

Si le « déficit en emplois » engendré pour les pays développés par le commerce international est faible, la montée du phénomène des délocalisations modifie-t-il la donne ?

Les estimations du nombre d'emplois « délocalisés » sont le plus souvent des extrapolations réalisées à partir d'entretiens avec des cadres dirigeants d'entreprises, ou des revues de presse. Kirkegaard [2005] part ainsi des données de Bronfenbrenner et Luce [2004] : à partir d'une revue des délocalisations annoncées par les médias d'information anglophones entre janvier et mars 2004, ceux-ci chiffrent à 40 000 le nombre d'emplois délocalisés hors de l'Union européenne (UE 25) sur ce trimestre. Kirkegaard multiplie ce chiffre par 4 pour obtenir une estimation du nombre annuel d'emplois délocalisés égal à 160 000,

9. Entre 1977 et 1993, la productivité apparente du travail a cru de 51 % dans le secteur manufacturier français. L'augmentation du taux de pénétration des importations en provenance des pays riches aurait induit une hausse de 5 % de la productivité apparente du travail, et l'accroissement des importations de pays pauvres une hausse de 8 % de cette productivité.

10. La hausse de la productivité apparente du travail ne se traduit pas en baisse équivalente du nombre d'emplois. D'une part, la hausse de la productivité entraîne en partie une hausse de la production. Par ailleurs peut également se produire une mobilité des emplois entre secteurs.

ce qui, rapporté aux 116 millions d'emplois privés de l'Union européenne, représente un taux annuel de 0,14 %.

À partir de données d'enquêtes auprès des entreprises, qui couvrent 80 % des investissements directs à l'étranger à partir de l'Allemagne dans les années 1990, Marin [2004] évalue grossièrement à 90 000 le nombre d'emplois allemands perdus en Allemagne sur la période 1990-2001 suite à des délocalisations dans les PECO¹¹, ce qui correspond à 0,26 % de l'emploi total en Allemagne.

Enfin, l'institut Forrester [2002] estime que 3,3 millions d'emplois dans les services vont être délocalisés à partir des États-Unis d'ici 2015. Pour l'Europe, l'estimation de l'institut Forrester [2004] se monte à 1,16 millions d'emplois dans les services d'ici 2015¹². Kirkegaard [2005] rapporte ce dernier chiffre aux 56,7 millions d'emplois de services que compte l'Europe, et obtient ainsi un ordre de grandeur de 2 % des emplois délocalisés¹³.

Effets nets : un effet positif ?

Les effets des délocalisations sur l'emploi ne se limitent pas aux emplois déplacés. Les délocalisations engendrent en effet des gains de productivité, qui peuvent permettre un accroissement de la production domestique.

À titre d'exemples, voici deux études qui ont tenté de mesurer l'effet net des délocalisations sur l'emploi dans les pays développés :

— utilisant une large base de données d'entreprises en Allemagne et Autriche qui ont effectué dans les années 1990 des investissements directs dans les PECO, Marin [2004] régresse l'emploi dans l'entreprise-mère sur plusieurs variables, dont le montant des salaires dans la filiale à l'étranger. Elle trouve qu'une diminution du salaire dans les filiales conduit à un accroissement de l'emploi dans l'entreprise-mère, ce que l'auteur interprète comme l'effet du gain de productivité pour l'entreprise-mère.

— Amiti et Wei [2004] trouvent pour le Royaume-Uni qu'une hausse de la part des services importés dans l'ensemble des inputs d'un secteur ne diminue pas l'emploi dans le secteur, mais tend au contraire à l'augmenter. L'interprétation qu'ils donnent de ce résultat est le même que celle de Marin.

11. L'estimation est réalisée comme suit : l'auteur compte le nombre d'emplois créés dans les PECO par les entreprises interrogées lorsque celles-ci déclarent comme motivation première de l'investissement les faibles coûts de production ou l'externalisation. Pour obtenir un équivalent en nombre d'emplois détruits en Allemagne, l'auteur multiplie le nombre obtenu par le ratio de productivité du travail dans les filiales sur la productivité du travail dans l'entreprise-mère en Allemagne. Une dernière (petite) correction est effectuée pour les flux commerciaux induits par l'IDE.

12. Cette estimation concerne les pays de l'Europe des 15, auxquels s'ajoute la Suisse.

13. Les chiffres ne sont pas absolument comparables, car la nomenclature des emplois concernés n'est pas la même : Forrester Research utilise une nomenclature des occupations, alors que Kirkegaard a une nomenclature des emplois par secteur.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AMITI M. et WEI S. J., « Fear of service outsourcing: is it justified? », *Economic Policy*, vol. 20, n° 42, 2004, p. 308-347.
- ARORA A. et GAMBARDELLA A., « The globalization of the software industry: perspectives and opportunities for developed and developing countries », *NBER WP 10538*, 2004.
- ASKENAZY P., *La Croissance moderne*, Economica, Paris, 2001.
- BENAROYA F., « Le point sur... les délocalisations », in FONTAGNÉ L. et LORENZI J.-H. (dir.), *Désindustrialisation et délocalisations*, La Documentation française, Paris, 2005.
- BONNAZ H., COURTOT N. et NIVAT D., « Le contenu en emplois des échanges industriels de la France avec les pays en développement », *Économie et Statistiques*, 1994.
- CAINCROSS F., *The Death of Distance 2.0: How the Communication Revolution Will Change One Lives*, Harvard Business School Press, Boston, 2000.
- CORTES O. et JEAN S., « Quel est l'impact du commerce extérieur sur la productivité de l'emploi? », *Document de travail du CEPII*, août 1997.
- FEENSTRA R., « Integration of trade and disintegration of production in the global economy », *Journal of Economic Perspectives*, 1998, 12-4, p. 31-50.
- FEENSTRA R. et HANSON G., « Productivity measurement and the impact of trade and technology on wages: estimates for the U.S., 1972-1990 », *NBER Working Papers 6052*, 1997.
- FRANKEL J., « Globalization and the economy », in NYE J. S. et DONAHUE J. D. (dir.), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington, 2000.
- GIMEL L., « Repères quantitatifs sur les délocalisations industrielles à partir des relations extérieures avec les pays émergents ou à bas salaires », in FONTAGNÉ L. et LORENZI J.-H. (dir.), *Désindustrialisation et délocalisations*, La Documentation française, Paris, 2005.
- HANSON G., MATALONI R. et SLAUGHTER M., « Expansion strategies of U.S. multinational firms », *NBER Working Papers 8433*, 2001.
- , « Vertical production networks in multinational firms », *NBER WP 9723*, 2003.
- HUMMELS I. Y., « The nature and growth of vertical specialization in world trade », *Journal of International Economics*, 2001, p. 75-96.
- JEAN S., « Les effets de la mondialisation sur l'emploi dans les pays industrialisés: survol de la littérature existante », OCDE, Paris, 2001.
- KIRKEGAARD J. F., *Outsourcing-Stains on the White Collar?*, Institute for International Economics, Washington, février 2004.
- *Outsourcing and Offshoring: Pushing the European Model over the Hill, Rather than off the Cliff!*, Institute for International Economics, Washington, janvier 2005.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, *Offshoring: Is it a Win-win Game?* 2003.
- , *Can Germany Win from Offshoring?* 2004.
- MANN C., *Globalization of IT Services and White Collar Jobs: The Next Wave of Productivity Growth*, Institute for International Economics, Washington, 2003.
- MARIN D., *A Nation of Poets and Thinkers-less so with Eastern Enlargement? Austria and Germany*, CEPR Discussion Paper 4358, 2004.

- MAURIN E., THESMAR D. et THEONIG M., «Mondialisation des échanges et emploi: le rôle des exportations», *Économie et Statistiques*, n° 363-364-365, 2003, p. 33-44.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, *Évolution du commerce mondial en 2003 et perspectives pour 2004*, OMC, Genève, 2004.
- PARKER A., METCALFE D. et TAKAHASHI S., *Two-Speed Europe: Why 1 Million Jobs Will Move Offshore*, Forrester Research, 2004.
- THOENIG M. et VERDIER T., « Une théorie de l'innovation défensive biaisée vers le travail qualifié », *Économie et Statistiques*, 2003, n° 363-364-365, p. 19-32.
- VENABLES A., « Geography and International Inequalities », London School of Economics, Londres, 2001.
- WOOD A., «How trade hurt unskilled workers», *Journal of Economic Perspectives*, 9-3, 1995, p. 57-80.

L'internationalisation de l'emploi : des conséquences distinctes au Nord et au Sud

Michel Fouquin

L'opposition à la mondialisation n'a cessé de croître depuis le sommet de Seattle en 1999. Aux yeux de ses opposants, le processus de mondialisation est dominé par les gouvernants des pays riches, les grandes entreprises et les banques multinationales, tandis que les populations ne sont nulle part consultées et que les pays en développement sont marginalisés. Le mouvement altermondialiste, représentant une sorte de société civile, et les dirigeants des pays en développement ont pris conscience de l'importance des enjeux de la mondialisation et tentent d'élaborer et d'imposer des solutions alternatives pour une mondialisation plus juste et plus durable. De l'opposition systématique on passe progressivement à l'idée de réforme.

L'exposé qui suit tente de définir les caractéristiques de la mondialisation et ses conséquences sur l'emploi en distinguant les problèmes du Nord de ceux des pays en développement.

LA MONDIALISATION N'EST PAS UN PHÉNOMÈNE NOUVEAU
MAIS ELLE EST ENTRÉE DEPUIS 1990 DANS UNE PHASE NOUVELLE

Si l'on fait avec Fernand Braudel remonter la mondialisation au xv^e siècle et si l'on admet que le système économique mondial avait déjà connu son apogée avant la Première Guerre mondiale (en termes de flux internationaux de capitaux), on n'a jamais eu autant qu'aujourd'hui le sentiment que chaque pays – sauf peut-être les régions les plus reculées du monde –, que chaque secteur d'activité – sauf peut-être les activités régaliennes des États –, étaient directement et profondément touchés par ce phénomène. Les individus eux-mêmes en tant que consommateurs aussi bien qu'en tant que producteurs font l'expérience quotidienne de la mondialisation. L'ampleur et la profondeur du

phénomène de la mondialisation font que les conséquences qui en découlent sont nouvelles: un seul système économique semble devoir prévaloir, celui de l'économie de marché, un seul système politique, le système démocratique qui lui correspond et qui serait l'aboutissement de l'histoire de l'humanité, réalisant ainsi la vision de Fukuyama. Cependant l'expérience historique nous rappelle que la mondialisation à la mode libérale du XIX^e siècle – qui produisait des richesses extraordinaires tandis qu'elle côtoyait une pauvreté insupportable – s'est en fin de compte terminée par la Première Guerre mondiale, par la crise économique mondiale de 1929 et par la Seconde Guerre mondiale.

Notre objectif n'est pas ici de faire un bilan politique de la phase actuelle de la mondialisation mais de voir quelles en sont les conséquences en termes d'emplois et de salaires.

QUEL EST CE NOUVEAU MONDE ?

Le monde de la certitude est fini

Après la Seconde Guerre mondiale, les États s'étaient dotés des instruments nécessaires au contrôle du monde extérieur, les grandes entreprises inventaient la planification stratégique qui était censée guider leur politique à long terme.

Depuis 1973, ce monde où les prévisions économiques étaient relativement fiables a disparu. Le monde d'avant les changes flottants, le monde d'avant les chocs pétroliers, le monde divisé entre l'Est et l'Ouest (jusqu'en 1990), entre colonisateurs et colonisés, a disparu définitivement avec l'éclatement de l'URSS comme point d'orgue.

La faillite de la planification centralisée, qui n'a pas su passer du stade de la gestion de la pénurie, de l'économie de guerre (URSS) à celle de l'économie de la consommation de masse, a rendu caduque l'idée d'une alternative radicale au système de l'économie de marché. Celui-ci devient la référence centrale tandis que les régulations nécessaires, les limites à la concurrence n'ont d'autres objectifs que de suppléer aux cas où le marché ne peut assurer l'équité.

L'abandon du système des changes fixes, qui a rendu caduc le contrôle strict des mouvements de capitaux, a, à son tour, permis l'ouverture du secteur des services à l'investissement international. Or les services étaient jusqu'alors protégés de la concurrence internationale, c'est-à-dire que cette activité, qui représentait jusqu'à 75 % de l'activité économique des pays développés, était à l'abri de la compétition internationale.

Le paradoxe dès lors c'est que le monde, en s'uniformisant du fait de la mondialisation, est aussi devenu moins prévisible sur le plan économique. Cette volatilité des paramètres fondamentaux de l'économie internationale contraint les gouvernements à privilégier les adaptations à court terme de leur politique au risque de perdre leur légitimité qui est d'être les porteurs de vision à long terme du devenir de leurs nations.

Le rôle des pays dominants a été et demeure crucial mais il décline

Il prend différentes formes selon les domaines. Lorsque les États-Unis décident unilatéralement de détacher le dollar de la référence or en 1973, ils imposent de fait un système des changes flottants au reste du monde qui était jusque-là relié à la monnaie dominante par des taux fixes. Les monnaies se retrouvent toutes *ipso facto* soit en change flottant, soit deviennent périphériques du dollar. La résistance européenne aux changes flottants a pris la forme du mécanisme de change européen pour aboutir à la monnaie unique chargée de préserver la cohérence de la zone euro et la possibilité d'une évolution fédérale. Mais l'euro continue de flotter par rapport au dollar et ne parvient pas encore à concurrencer le dollar comme monnaie internationale. De même les projets de coordination monétaire en Asie paraissent encore très loin de proposer une solution alternative au rôle du FMI en cas de crise. Il en va de même pour l'Amérique latine qui tend à se dollariser.

Lorsque les États-Unis décident de la déréglementation du transport aérien, puis des télécommunications, puis du secteur informatique, ils contribuent à la déstabilisation de ces secteurs dans le reste du monde. Les autres pays développés concurrents n'ont le choix qu'entre de nouvelles protections assez peu efficaces ou de suivre le mouvement en l'adaptant tantôt avec succès (télécommunications, transport aérien), tantôt sans succès (informatique).

Cela dit, si la stratégie de l'État dominant ou de l'entreprise dominante ne s'avérait pas efficace pour ceux qui l'adoptent, elle était rapidement abandonnée. L'abolition progressive des monopoles publics dans les télécommunications a favorisé le déploiement extraordinairement rapide des nouvelles technologies et la baisse des prix de leurs services.

Au contraire des exemples précédents, l'organisation du commerce international a été le fruit des négociations internationales entre États souverains. La mondialisation commerciale c'est d'abord le libre choix fait par des États souverains d'abolir, au nom de l'efficacité économique, palier par palier, les obstacles aux échanges internationaux de biens, de services et de capitaux. La création de l'OMC décidée à la suite des très longues négociations de l'Uruguay Round est

le fruit d'un accord intergouvernemental des États membres du GATT. Certes, jusqu'à Seattle les États-Unis et l'Europe ont dominé les négociations, mais l'évolution actuelle du rapport des forces au sein de l'OMC révèle que les pays en développement, regroupés au sein du G20 pour les pays de développement de niveau de revenu intermédiaire et au sein du G90 pour les pays les plus pauvres, ont la capacité d'orienter les négociations internationales pour que l'on prenne mieux en compte leurs intérêts.

Les conséquences de la mondialisation sur le fonctionnement de l'économie mondiale

Au sein de ce nouveau système économique mondial, la transmission des chocs économiques ou politiques s'effectue à très grande vitesse et la multitude des chocs majeurs possibles rendent la prévision fragile. La première qualité que l'on demande aux États, aux entreprises et aux employés c'est l'adaptabilité, la flexibilité face aux chocs imprévisibles. Les chocs sont de très grande ampleur. Ainsi les chocs sur les taux de change: le rapport dollar/euro (ou l'écu avant 1979) oscille entre 0,8 et 1,30 depuis 1979 sans donner le moindre signe de devoir se stabiliser vers une quelconque valeur d'équilibre, tout au plus connaît-on les limites des marges de fluctuation. Les prix de l'énergie (de 1955 à 1968 les prix du pétrole en dollars décidés par les majors étaient restés totalement fixes), la chute du mur de Berlin, l'ouverture de la Chine au monde sont autant de chocs qui remettent en question les *trends* de long terme de l'économie mondiale mais qui renforcent aussi le mouvement de mondialisation.

La mondialisation est accélérée par les progrès de la technologie

Mais ces progrès ne sont que rarement à l'origine de la mondialisation. La technologie n'est pas le moteur de la mondialisation. Elle offre des solutions nouvelles, des perspectives de marchés nouveaux, mais elle n'est rien si elle ne répond pas à une demande sociale préexistante. L'intégration des marchés financiers et, en particulier, l'unification quasi totale des marchés des changes, où l'offre et la demande de devises s'égalisent à tout instant comme si un réel marché unique mondial existait, en sont l'exemple le plus accompli. L'offre de technologies radicalement nouvelles progresse à son propre rythme. Ainsi l'invention d'Internet relève d'un souci de la défense américaine de protéger ses systèmes de communication d'une attaque nucléaire; il est donc difficile d'y voir un effet de la mondialisation. Mais la société

civile a su se saisir de cet instrument et lui assurer la diffusion que l'on connaît. La mondialisation a eu pour effet d'accélérer de manière fulgurante l'usage d'une technologie vouée à la défense nationale. D'une manière générale, la mondialisation est gourmande en technologies de l'information et de la communication, elle permet de financer la R&D nécessaire à son épanouissement.

Les progrès de la technologie produisent leurs propres effets spécifiques. Il semble en particulier, comme on le verra plus loin, que la demande croissante de travail qualifié soit d'autant plus forte que la diffusion des TIC est intense. En ce sens, le progrès technique a un impact social fort.

LA MONDIALISATION RÉDUIT LA PAUVRETÉ ABSOLUE

Les conséquences de cette nouvelle mondialisation

L'une des caractéristiques majeures de cette nouvelle étape de la mondialisation est l'émergence de très grands pays en développement comme la Chine et l'Inde.

En 1981, 40 % de la population mondiale vivait selon les estimations de la Banque mondiale avec moins d'un dollar par jour (mesure officielle du seuil de pauvreté) ; cette proportion s'est réduite à 21 % en 2001¹. Ce progrès remarquable résulte d'une vigoureuse croissance économique de 5 % par an dans 25 pays en développement peuplés de 3 milliards d'habitants (y compris la Chine et l'Inde). Parmi ces pays, certains – le Botswana, le Chili, la Chine, la Corée, la Thaïlande – ont même réussi à doubler leur PIB par habitant au cours d'une décennie.

Les causes principales de cette performance sont les réformes économiques progressives, la réduction des tarifs douaniers de 34 points en moyenne, la stabilité macroéconomique limitant à un seul chiffre l'inflation, la priorité donnée à l'éducation, l'encouragement des investissements locaux et étrangers et la stabilité politique. Ce qui a permis à ces pays de mettre en valeur leur principale richesse (leur population) par le développement spectaculaire de leurs exportations de produits manufacturés très intenses en main-d'œuvre. En 1980, seuls 25 % de leurs exportations étaient composées de produits manufacturés contre

1. L'indicateur de la Banque mondiale est une très grossière approximation de la réalité mais il a le mérite de tenter de présenter une mesure universelle. L'absence d'enquêtes fiables dans les pays les plus pauvres n'est pas la moindre des difficultés. Cependant, on peut supposer que si la mesure du niveau de pauvreté est difficile, du moins son évolution dans le temps est moins discutable.

plus de 80 % aujourd'hui. Dans le domaine des services, une évolution similaire s'est produite : les services qui ne comptaient que pour 9 % de leurs exportations sont maintenant passés à 17 %.

L'accès aux marchés mondiaux a été facilité, d'une part, par un accès plus large aux technologies de production les plus avancées à travers l'investissement international et par la réduction des coûts de transport transocéanique, d'autre part. Ainsi on estime qu'il coûte moins cher de transporter du fret de Shanghai au Havre que du Havre à Paris.

Il est important de noter que la participation croissante et réussie des pays émergents aux échanges mondiaux est d'abord un effet des bonnes politiques internes plus qu'un résultat de leur politique commerciale *stricto sensu*.

L'insuffisance des résultats

En effet, à côté des résultats impressionnants de quelques pays, on constate qu'une majorité de pays continue de stagner et, pire encore, que certains pays régressent dans l'absolu.

Le tableau 1 reproduit les estimations de l'OIT concernant l'emploi, la croissance et la population active par grandes régions du monde. De ces chiffres, on peut déduire un indicateur de productivité – qui rapporte la croissance de la production à celle de la population active – et permet de mesurer l'efficacité de l'usage du travail. À long terme les gains de productivité du travail sont les seuls (en dehors des rentes pétrolières ou autres) à l'origine de l'amélioration des niveaux de vie.

Tableau 1. — Emploi, croissance et productivité (évolution 1993-2003)

	Taux emploi		Population active		PIB		Productivité	
	1993	2003	1993-2003	1998-2003	1993-2003	1998-2003	1993-2003	1998-2003
Amérique latine	59,3	59,3	2,3	2,0	2,6	1,4	+ 0,3	- 0,6
Asie de l'Est	78,1	76,6	1,3	1,2	8,3	7,1	+ 7,0	+ 5,9
Asie du Sud-Est	68,0	67,1	2,4	2,6	4,4	2,2	+ 2,0	- 0,4
Asie du Sud	57,0	57,0	2,3	2,3	5,5	5,1	+ 3,2	+ 2,8
Moyen-Orient	45,4	46,4	3,3	3,1	3,5	3,6	+ 0,2	+ 0,4
Afrique subsaharienne	65,6	66,0	2,8	2,7	2,9	2,9	+ 0,1	+ 0,2
Europe de l'Est	58,8	53,5	- 0,1	0,7	0,2	3,8	+ 0,3	+ 3,1
Économies industrialisées	55,4	56,1	0,8	0,6	2,5	2,3	+ 1,7	+ 1,7

Source : BIT, *Tendances mondiales de l'emploi, janvier 2004*, et calculs de l'auteur.

Sur la période 1998-2003, on constate que trois régions seulement enregistrent de bons résultats :

— l'Asie de l'Est avec un record de 5,9 % par an obtient les meilleurs résultats ;

— l'Europe de l'Est avec 3,1 % par an souligne le succès des réformes entreprises depuis la chute du mur de Berlin et du choix de l'intégration dans l'UE ;

— l'Asie du Sud enfin enregistre un gain de 2,8 % grâce surtout à l'amélioration des performances indiennes.

L'Asie du Sud-Est enregistre une bonne performance sur une période plus longue de 1993 à 2003, la baisse de ces résultats dans la période 1998-2003 s'expliquant par les effets de la crise financière de 1997-1998 et par les effets du SRAS ensuite.

En revanche, l'Amérique latine régresse et le Moyen-Orient ainsi que l'Afrique subsaharienne stagnent et perdent du terrain par rapport aux pays les plus riches qui continuent à progresser tendanciellement de 1,7 % par an, ce qui est proche du rythme séculaire pour l'économie américaine.

Selon la Banque mondiale, en l'an 2000, 1,2 milliard d'habitants vivaient avec moins d'un dollar par jour ; pendant les années 1990, la croissance économique de l'ensemble des pays en développement, y compris les moins performants, ne fut que de 3,5 % par an. Pour réduire de moitié la pauvreté en 2015, elle devrait atteindre 5 % à 6 % par an.

L'un des problèmes majeurs de la pauvreté est posé par l'insuffisant développement de l'Afrique subsaharienne et cela malgré des aides bien supérieures à celles qu'ont reçues l'Amérique latine et l'Asie. Les raisons principales de cette stagnation sont les suivantes : cycles de sécheresse exceptionnels au Zimbabwe, en Zambie, Malawi et Swaziland ; baisse du prix des matières exportées ; non-scolarisation de 40 % des enfants ; augmentation très rapide de la population malgré le sida qui affecte 25 millions d'habitants et réduit de dix ans l'espérance de vie dans de nombreux pays. De multiples conflits armés affectent 20 % des habitants. Par ailleurs, la mauvaise gouvernance et la corruption des élites persistent. Pour ces pays, il apparaît que l'équation de la Banque mondiale : « L'ouverture c'est bon pour la croissance », suivi de « La croissance c'est bon pour réduire la pauvreté », ne fonctionne pas.

En effet, l'un des obstacles majeurs au développement des exportations subsahariennes, outre qu'elles sont composées principalement de produits primaires, est le coût des transports internes et internationaux, autrement dit l'insuffisance dramatique d'infrastructures, notamment portuaires. On constate en effet [Meyer et Zignago, 2005] que plus un

pays est pauvre plus il a du mal à accéder aux marchés des pays développés, et ce en dépit de toutes les mesures prises pour leur en faciliter l'accès. Il faut aussi souligner que certains produits primaires, tels que le coton ou le sucre, font souvent l'objet de mesures discriminatoires pour ces pays.

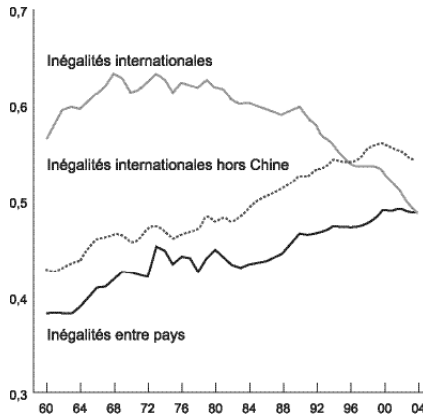
DE LA PAUVRETÉ AUX INÉGALITÉS

La mondialisation accroît les inégalités

Les inégalités économiques s'aggravent sur tous les fronts. D'abord entre pays riches et pauvres : en 1960, le PIB cumulé des vingt pays les plus riches était vingt fois plus élevé de celui des vingt pays les plus pauvres ; en 2000, ce rapport a doublé, passant de vingt à quarante fois.

La mondialisation tend à opérer une discrimination entre les pays les plus pauvres et les pays intermédiaires. Si la part de la pauvreté absolue diminue dans le monde, et si cette diminution paraît trop lente et buter sur la question africaine, qu'en est-il des inégalités ? On a vu plus haut que si l'on compare simplement les deux extrêmes de la distribution de l'ensemble des pays du monde, on constate un accroissement de l'écart des revenus. Qu'en est-il en fin de compte si l'on prend en compte tous les pays en utilisant l'indicateur de PIB par habitant mesuré en prix constants et au taux de change de parité de pouvoir d'achat d'une année donnée ? Et en considérant chaque pays comme une observation ? On obtient ce qu'on appelle l'indicateur d'inégalité entre pays reproduit dans le graphique ci-dessous. Si l'on s'intéresse aux populations, on peut aussi pondérer le résultat précédent par la population de chaque pays, ce qui donne l'indicateur dit d'inégalités internationales.

On constate que l'indicateur d'inégalités entre pays n'a pratiquement pas cessé de croître depuis 1960. En revanche, l'indicateur d'inégalités internationales décroît de 1980 à 2004. Comment réconcilier ces deux résultats ? L'une des causes essentielles de cette divergence tient au poids de la Chine. En effet, si l'on exclue la Chine du calcul des deux indices, le premier ne change pratiquement pas alors que le second affiche une tendance inversée : l'inégalité internationale s'accroît. Il va de soi que ces deux indicateurs laissent de côté la question du poids des inégalités internes qui peuvent encore remettre en cause notre diagnostic.

Graphique 1. — Inégalités internationales et entre pays

Source : CHELEM-CEPII, mars 2005.

La Chine, acteur central de la mondialisation : réussite ou menace ?

La performance de la Chine depuis 1978 est à tous points de vue exceptionnelle. Elle bouleverse les équilibres commerciaux et financiers mondiaux.

Les données statistiques chinoises sont certes critiquables, mais elles nous donnent des ordres de grandeur. Ainsi, si officiellement la croissance globale de long terme est de plus 9 % par an, on est sûr que la croissance correctement mesurée est au moins de 7 %², soit un taux de toute façon exceptionnel. L'image d'une Chine usine du monde, capable de produire aussi bien les objets les plus simples (pacotille) que les plus sophistiqués (ordinateurs et missiles), disposant d'une réserve de main-d'œuvre quasi inépuisable et mal rémunérée, conduisant à la paupérisation générale des travailleurs les moins qualifiés du reste du monde, hante les médias occidentaux. Qu'en est-il vraiment ?

La progression de la Chine n'est soutenable socialement que si un grand nombre de Chinois tirent profit de cette croissance. Ainsi il semble que les salaires réels (salaires déflatés des prix à la consommation) progressent à un rythme annuel de 5 % au moins. Certes, c'est moins que la croissance globale mais ce n'est pas négligeable. L'évolution des salaires est au surplus cohérente avec une progression de la consommation des ménages, qui serait impossible sans la progression de ceux-ci.

2. Pour une critique des statistiques chinoises, cf. [Fouquin, 1998].

Le sous-emploi de masse est-il compatible avec la progression des salaires ? La réponse est positive au moins pour ceux qui ont la chance d'être dans le secteur moderne. En effet, on constate, d'une part, qu'il y a un certain contrôle de la mobilité des travailleurs ; même si celui-ci se relâche, afin de laisser les travailleurs des provinces pauvres venir travailler dans les provinces riches. D'autre part, on sait qu'un paysan ne devient pas du jour au lendemain ouvrier et encore moins ouvrier qualifié, ce qui réduit l'offre de main-d'œuvre pour le secteur moderne. Seuls les jeunes quittent massivement la campagne pour les villes pour des conditions de vie supposées meilleures.

Cela dit, dans certaines usines, les conditions de travail sont hallucinantes : en période de presse, les jours de congés hebdomadaires sont supprimés et les heures de travail quotidiennes s'allongent³. Il semble cependant que ce soit exceptionnel. Dans les entreprises qui travaillent pour les Occidentaux une certaine retenue s'observe car les partenaires occidentaux ne veulent pas risquer d'être stigmatisés. Il faut aussi rappeler que même au cœur des pays développés on connaît des situations de travail inacceptables.

Mais les inégalités internes s'accroissent

Le développement inégal des régions en Chine montre pour une part que l'ouverture bénéficie fortement aux régions les plus en contact avec l'étranger. L'effet d'entraînement finit par jouer sur toute

3. « Les salaires réels ont continué de baisser dans les entreprises fabriquant des vêtements à New York dans les années 1990, une tendance qui a commencé dans les années 1970 et qui s'est accélérée dans les années 1980 avec l'adoption de l'IRCA (*Immigration and Reform Control Act* – supposé réguler l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière, note du traducteur). Les salaires à Chinatown ont baissé de 30 % en cinq ans. Le salaire minimum est de 5,15 dollars de l'heure et le minimum de UNITE (Union of Needletrades, Industrial and Textiles Employees) est compris entre 6,72 dollars et 8,15 dollars de l'heure. Cependant les travailleurs du vêtement gagnent entre 2 et 6 dollars et les plus vieux, plus lents, ont même moins. À peu près tous les employeurs ont adopté le système du paiement à la pièce, qui est réduit si le travailleur est moins rapide. Ce système est connu pour favoriser les heures supplémentaires et intensifier le rythme de travail qui ne sont pas souvent rémunérés.

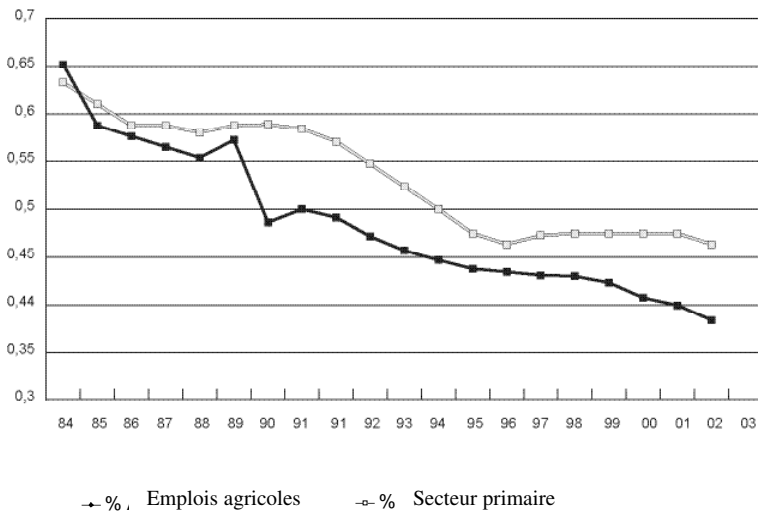
Les heures. Celles-ci ont augmenté fortement dans les deux dernières décennies, spécialement à Brooklyn et Chinatown. Cette tendance coïncide avec l'adoption de l'IRCA. De nombreux travailleurs font 6 ou 7 jours de travail, 10 à 12 heures par jour, atteignant parfois des semaines de 80 heures. De plus le travail à la maison et l'emploi des enfants ne sont pas exceptionnels. Dans les cas de rush, certains propriétaires demandent aux travailleurs de faire des périodes de 24 heures en continu sous la menace de licenciements. Officiellement les horaires légaux sont de 40 heures, les heures supplémentaires devant être mieux rémunérées et/ou avoir un jour de congé s'ils travaillent 6 jours de suite. En pratique, toutefois, les heures supplémentaires sont rarement payées comme telles, que les entreprises soient syndiquées ou non. » (témoignage de Peter Kwong devant le Comité de la formation et du travail des États-Unis le 31 mars 1998).

l'économie et donc sur la réduction de la pauvreté à l'échelle du pays, mais cela s'accompagne cependant d'une inégalité croissante.

Les régions agricoles sont en retard sur les zones urbaines, les provinces de l'intérieur sur les zones côtières.

Tant que la Chine et l'Inde sont restées coupées de l'économie mondiale, la part de la population vivant dans les zones rurales est restée quasiment stable et dominante. L'ouverture économique a enclenché une transformation radicale des sociétés chinoises et indiennes. En Chine, la part des travailleurs agricoles dans la population active est passée de 65 % en 1984 à 42 % en 2003 (graphique 2).

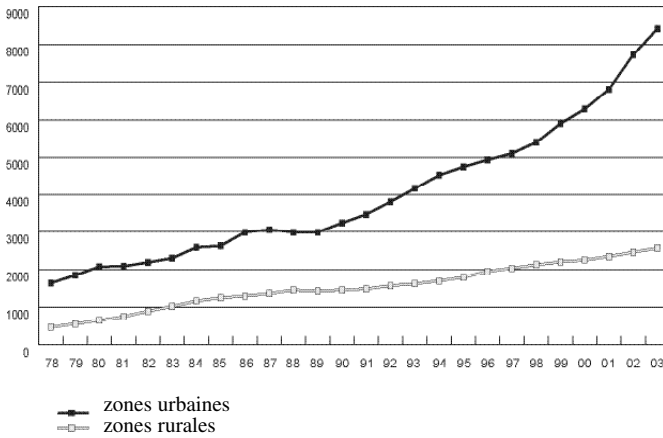
Graphique 2. — Part des travailleurs agricoles dans la population active 1984-2003 (en %)



Le déclin de la population rurale est synonyme de développement économique. La productivité, ou plus exactement la valeur ajoutée annuelle produite par travailleur, est dans l'industrie plusieurs fois celle d'un agriculteur. De même le sous-emploi est structurel – du fait du caractère saisonnier du travail agricole – à la campagne alors qu'il est plutôt occasionnel en ville.

Par voie de conséquence, les rémunérations évoluent plus favorablement dans les zones urbaines que dans les zones rurales, accroissant de ce fait les inégalités (graphique 3). Alors que du temps de Mao la Chine était un des pays les plus égalitaires du monde, la Chine de l'économie de marché est devenue aussi inégalitaire que les États-Unis par exemple .

Graphique 3. — Revenus en zones rurales et en zones urbaines (en yuans par tête)



Ces inégalités ville-campagne incitent les travailleurs à aller en ville. Un tel bouleversement est lourd de conséquences sociales.

Autre révolution du système, la décomposition du secteur des entreprises d'État a entraîné des licenciements massifs. À tel point que l'emploi industriel officiellement enregistré ne s'est pas accru en Chine, alors même qu'on annonce des taux de croissance dans ce secteur de l'ordre de 15 % ou plus par an et cela depuis plus de vingt ans. C'est le secteur des services et de la construction qui, seul, crée des emplois.

Les zones majoritairement rurales et éloignées des côtes sont les plus désavantagées pour accéder aux bénéfices de la mondialisation. Dans le Yunnan, par exemple, on compte 17 millions de pauvres, soit 50 % de la population rurale.

Enfin, un autre problème se pose du fait du développement à l'international de la Chine : c'est la concurrence qu'elle fait aux autres pays en voie de développement, notamment dans le secteur de l'habillement, depuis la suppression des quotas au 1^{er} janvier 2005. On sait que souvent les débuts de l'industrialisation passent par l'émergence d'un secteur de l'habillement exportateur. Cela a été le cas au Bangladesh, en Thaïlande, au Sri Lanka, en Turquie, en Tunisie, en Amérique centrale, dans les pays d'Europe en transition, etc. La compétitivité de la Chine risque de remettre en cause les bases du développement de certains pays pauvres. Cela dit, des pays proches de la Chine tels que le Viêt-nam sont en mesure de compenser leurs pertes à l'exportation vers les pays développés par des gains vers le marché chinois ; d'autres pays d'Asie du Sud-Est, riches en matières premières, bénéficient de la

remontée des cours des matières premières, avec toutefois le risque d'un retour en arrière dangereux à plus long terme.

L'Inde sur les traces de la Chine ?

Avec une vingtaine d'années de retard sur la Chine, l'Inde a vu sa croissance accélérer petit à petit. Sa stratégie est pour le moment beaucoup moins orientée vers l'international. Elle y est moins contrainte que la Chine car elle fait partie des membres fondateurs du GATT et elle a en conséquence hérité du régime du GATT qui permettait aux pays pauvres de se protéger de la concurrence internationale. Elle est encore aujourd'hui un des pays les plus protectionnistes du monde. De même elle n'accepte qu'avec réticence les investissements étrangers dont le montant reste dix fois inférieur à celui enregistré en Chine.

En revanche, elle a su développer des activités de services informatiques de haut niveau qui sont une source majeure de revenus internationaux. Les experts estiment que, pour passer à la vitesse supérieure, l'Inde devra s'ouvrir davantage, incitée en cela par la vieille rivalité qui l'oppose à la Chine.

INÉGALITÉS DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS

Effet de la mondialisation ou du progrès technique ?

Depuis le milieu des années 1980, on constate une détérioration de la répartition des revenus dans quelques pays développés, en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni où le phénomène est très marqué. Les causes de ces inégalités ont fait l'objet de nombreuses études et controverses. La détérioration des conditions de vie des travailleurs les plus modestes semble, elle, tout à fait générale dans les pays de l'OCDE. Le taux de chômage des jeunes non diplômés, qui sont donc aussi les moins bien rémunérés, est de deux à trois fois supérieur à celui des diplômés (OCDE, Tendances de l'emploi) et la précarité de l'emploi s'est, elle aussi, accentuée à peu près dans tous les pays développés.

Deux explications majeures sont évoquées : la concurrence des pays émergents (c'est-à-dire en fait la mondialisation), d'une part, et la diffusion des technologies de l'information qui permet l'automatisation des tâches les plus routinières et qui demande pour sa mise en œuvre une qualification plus élevée, d'autre part.

Feenstra et Hanson ont publié en 1997 une étude de l'impact du commerce et de la technologie sur l'évolution comparée des salaires

des cols bleus et des cols blancs américains au cours de la période 1972-1990. Leurs résultats confirment l'importance du facteur technique pour expliquer les écarts croissants entre les deux catégories de travailleurs : l'impact du facteur technique est supérieur de 50 % à celui du commerce sous l'hypothèse d'endogénéité des prix.

Une autre étude tend à montrer que la concurrence des pays émergents accélère les gains de productivité dans les secteurs les plus exposés des pays riches. En revanche, l'impact sur l'emploi ne paraît pas significatif, ce qui va plutôt à l'encontre des analyses en termes de délocalisation.

La croissance des inégalités est-elle inévitable ?

D'une manière générale, il n'y pas d'accroissement systématique des inégalités globales entre salariés (mesurées par le rapport D9/D1, c'est-à-dire en rapportant les salaires du premier décile des plus pauvres à ceux du dernier décile des plus riches) dans les pays développés du vieux continent européen.

Tout au plus note-t-on une progression régulière de l'indicateur aux Pays-Bas à partir de niveaux d'inégalité il est vrai très faibles et une baisse en France depuis 1990. Dans tous les pays scandinaves les inégalités sont faibles et tendent à le rester : Danemark, Suède (en légère progression), Norvège, Finlande en baisse depuis 1989. Enfin le Japon, en dépit d'une longue période de stagnation, maintient un niveau faible d'inégalité.

Dans le cas de la France⁴, pays à forte redistribution, on constate que les écarts de revenus primaires dits de marché s'accroissent tandis que les inégalités de revenu après redistribution se maintiennent. On peut en conclure que les politiques de redistribution peuvent corriger les effets primaires du changement technologique, ou de la mondialisation. Toutefois on peut s'interroger sur la soutenabilité à long terme d'une telle politique. En particulier la montée ou le maintien d'un chômage élevé sont-ils soutenables ?

Si l'on analyse l'évolution, toujours en France, des revenus primaires de marché (revenus d'activité et de remplacement), on constate que l'inégalité entre les revenus des salariés s'est aggravée au cours des années 1990 : ceux du premier décile ont perdu 3,2 % par rapport à la moyenne des revenus, tandis que les plus riches ont gagné 0,3 %.

En fait, ce sont les ménages les plus pauvres qui ont décroché, alors que les catégories moyennes ont mieux maintenu leur position relative. Cela résulte notamment de la polarisation de l'emploi et du non-emploi

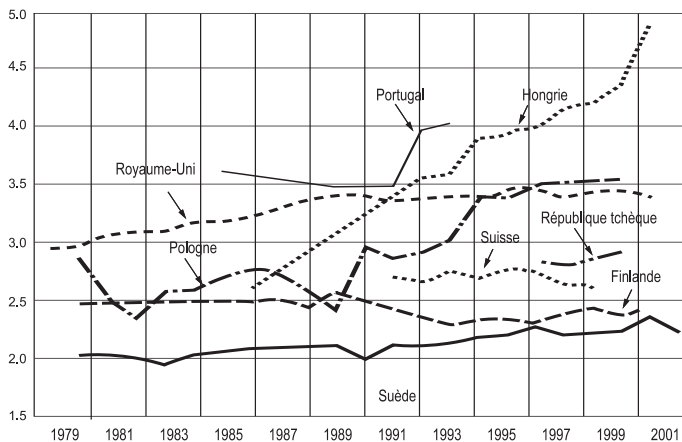
4. Les données suivantes sont reprises du rapport du CAE « Inégalités économiques » de T. Atkinson, M. Glaude, et L. Olier.

selon les ménages. La proportion de ménages saturés (ayant deux emplois par ménages) a augmenté de 55 % à 62 % entre 1982 et 1999, tandis que la proportion des ménages qui n'ont aucun emploi a augmenté de 3 % à 5 %.

Après redistribution, le rapport de la limite supérieure du premier décile à la limite inférieure du dernier décile est passé de 4,8 en 1970 à 3,5 en 1984 et s'est maintenu ensuite à 3,4 jusqu'en l'an 2000.

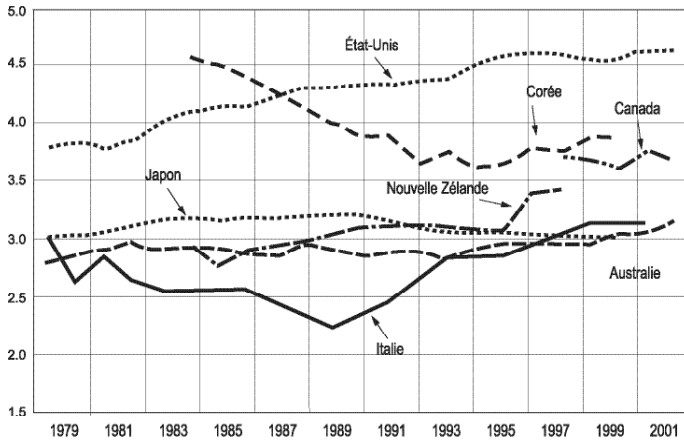
La redistribution s'est accrue dans le même temps, permettant d'augmenter les revenus du premier décile de 50 % dans les années 1970, à 70 % en 1990, et à 90 % en 1996. Ce résultat correspond à la mise en place d'un certain nombre de minima sociaux: revenu minimum d'insertion (RMI), allocation de parent isolé (API), etc. Ces allocations jouent un rôle de plus en plus important dans la redistribution tandis que celui des impôts diminue.

Graphique 4. — Les pays où les inégalités étaient ou deviennent fortes (1979-2001)



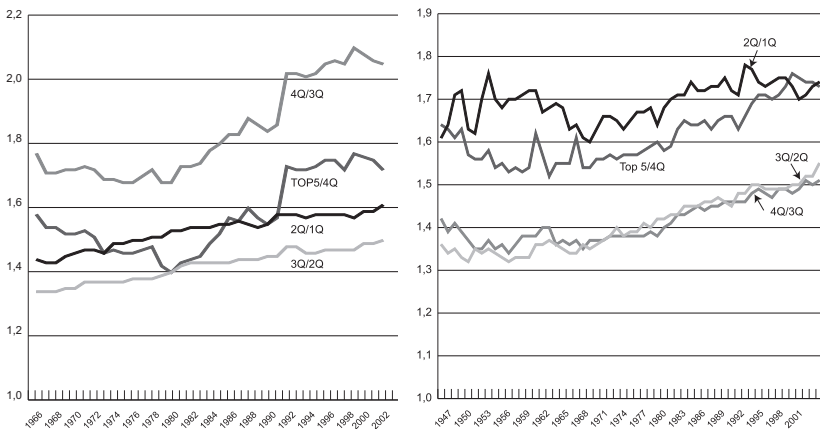
En revanche, les inégalités tendent à progresser dans les pays moins développés ou qui traversent une période de transition comme les pays d'Europe de l'Est. La Hongrie part d'un des niveaux d'inégalités les plus faibles en 1986 (2,5) pour atteindre en l'an 2000 le niveau 5, équivalent à celui des États-Unis. Cela dit, la progression des inégalités commence avant la chute du mur de Berlin, dès 1986. Pour la Pologne, la progression est également assez vive mais ne commence qu'en 1990 avec les débuts de la transition. Elle dépasse désormais le Royaume-Uni. Parmi les autres pays développés, les États-Unis sont les premiers. La progression des inégalités, là encore, a démarré très tôt – dès 1981 selon le graphique ci dessus.

Graphique 5. — Progression des inégalités dans les pays développés (1979-2001)



Des séries plus longues concernant les États-Unis montrent que les inégalités de revenus se sont réduites entre 1947 et 1978, tandis que le pouvoir d'achat du salaire minimum se maintenait entre 1960 et 1978. Au contraire la baisse du pouvoir d'achat du salaire minimum, qui commence en 1979 et se poursuit de manière particulièrement nette jusqu'en 1989, s'accompagne d'une croissance forte des inégalités.

Graphiques 6. — Inégalités des revenus des ménages américains et salaire minimum



Écart des revenus moyens des ménages américains par quintile.

Inégalités des revenus moyens des ménages américains par quintile.

On peut aussi ajouter que, si l'on prend en compte les données patrimoniales sur les ménages américains, les inégalités non seulement sont encore plus fortes qu'en matière de revenu, mais que de plus l'évolution des patrimoines a considérablement aggravé ces inégalités entre 1983 et 1989, notamment au détriment cette fois des classes moyennes [Wolf, 2004].

La confusion entre désindustrialisation et délocalisation

De nombreux médias et hommes politiques – Ros Perot aux États-Unis et Jean Arthuis en France par exemple – se font l'écho périodiquement du risque de « siphonnage » des emplois des pays développés par les pays émergents accusés de pratiquer un dumping social.

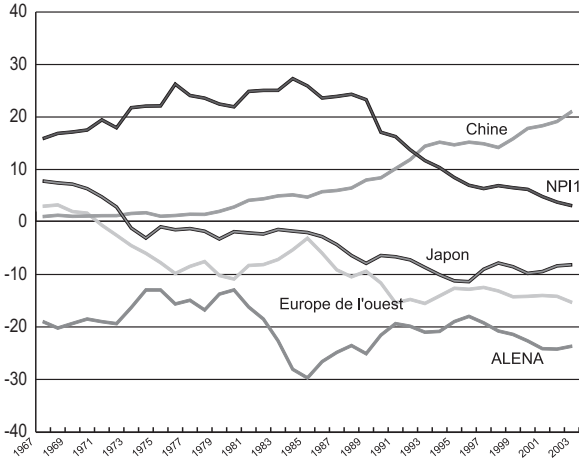
La plupart du temps, il y a confusion entre le processus de désindustrialisation et le phénomène de délocalisation. La délocalisation n'explique que 10 % de la réduction des effectifs industriels en France, qui est l'un des grands pays investisseurs à l'étranger. La baisse des emplois industriels résulte principalement de l'ampleur des gains de productivité du travail, du ralentissement de la demande de biens manufacturés et de la tendance à externaliser une partie des emplois qui ne sont pas le cœur de métier des entreprises industrielles comme par exemple les services comptables ou les services juridiques. Des emplois comptés comme industriels deviennent dès lors des emplois de services alors que leur objet est toujours d'aider au bon fonctionnement des activités productives.

Cela dit, la concurrence des pays du Sud tend à accélérer la recherche d'une baisse des coûts unitaires et à accélérer la transformation des processus productifs. En particulier, certaines industries permettent de fragmenter les processus de production en segments intenses en main-d'œuvre non qualifiée et segments plus intenses en capital et en main-d'œuvre qualifiée. Dans ce cas, la baisse du coût de transport facilite la montée en force des échanges de produits intermédiaires au sein des groupes industriels.

Les cas réels de délocalisation pure vers les grands pays émergents tels que la Chine apparaissent faibles. D'une part, la plupart des investissements des pays riches vers la Chine, par exemple, se font dans le but d'accéder au marché intérieur chinois. Les vrais cas de délocalisation sont ceux pratiqués par Hong Kong qui a vu disparaître la quasi-totalité de ses emplois industriels ou encore par Taïwan ou la Corée du Sud. Les exportations chinoises dans ce cas se substituent aux exportations de la première génération de pays nouvellement industrialisés ! Le cas est particulièrement net dans le secteur de l'habillement (graphique 7) où

l'on voit que la croissance de l'excédent net chinois est le reflet du déclin de l'excédent net de nouveaux pays industrialisés de la première génération (NPI1).

Graphique 7. — Position par marché de l'habillement



Source: CHELEM-CEPII 2005.

Tableau 2. — Activités des filiales américaines dans différents pays émergents

PAYS	Nombre d'emplois créés par des filiales étrangères	% des ventes des filiales étrangères
Mexique	514 200	64 %
Chine	269 200	71 %
Inde	83 300	87 %
Pologne	71 200	72 %
Malaisie	52 800	44 %

Source: BEA.

Une étude du BEA (Bureau of Economic Analysis) [Hanson, 2002] conclut que les multinationales gardent une forte tendance à produire et à créer des emplois aux États-Unis. La part de la production domestique des multinationales était de 75 % environ dans le dernier recensement du BEA en 1999, soit le même niveau que dix ans plus tôt en 1989. Ce résultat confirme ce qui a été observé dans le cas français. Cependant les ratios sur l'emploi américain montrent une baisse relative de l'emploi domestique dans les maisons mères par rapport à l'emploi à l'étranger qui passe de 79 % à 73 %. De plus, la moitié de l'investissement va vers

l'Europe de l'Ouest, comme il y a dix ans. On note une progression vers l'Asie Pacifique qui passe de 15 % à 17 % au cours de la même période.

L'investissement horizontal a été depuis cinquante ans la forme dominante de l'investissement des firmes américaines, c'est-à-dire qu'elles ont largement privilégié l'accès au marché local. Mais dans quelques industries – l'industrie électronique, les machines pour l'industrie et l'automobile – où la fragmentation de la production est possible, on assiste à un accroissement sensible de l'investissement vertical. Dans le cas particulier de l'automobile, il s'agit d'une délocalisation de proximité vers le Mexique. Ce type d'investissement est particulièrement sensible aux coûts, qu'ils soient de nature salariale, fiscale ou tarifaire.

Les migrations internationales

Alors que la mondialisation s'accompagne de la libération des mouvements de marchandises et de capitaux, il apparaît au contraire que les mouvements de main-d'œuvre restent très fortement réglementés. La crainte de voir les populations des régions pauvres migrer en masse vers les zones riches justifie ces politiques restrictives et protectionnistes. Les difficultés actuelles des négociations internationales pour la libéralisation des services illustrent la difficulté de parvenir à un accord sur ces questions, notamment sur celle de la mobilité du travail. L'épisode de la directive Bolkenstein en Europe en est une autre illustration.

Qu'en est-il à l'heure actuelle des migrations internationales ? On constate (tableau 3) une accélération très nette des migrations internationales depuis 1997 quelles que soient les sources disponibles. La seule exception notable est celle de l'Allemagne, qui a connu une progression exceptionnelle de migrants au tournant des années 1990 et qui revient maintenant à des rythmes plus normaux. Le Japon et la Corée traditionnellement très fermés s'ouvrent de plus en plus. En termes de part dans la population active, les taux vont de 22 % pour la Suisse à 0,3 % pour le Japon en passant par 9 % pour l'Allemagne, 5 % pour la France et le Royaume-Uni, et 3,8 % pour l'Italie et l'Espagne.

Pour les pays de forte immigration comme les États-Unis, le Canada et l'Australie, les taux de travailleurs nés à l'étranger atteignent respectivement 15 %, 20 % et 25 %.

Cette émigration provient à la fois de pays en transition tels que la Russie et l'Ukraine, qui arrivent en tête dans l'émigration vers l'Allemagne, et de pays tels que la Chine et l'Inde à destination de l'Asie et de l'Amérique. Les citoyens d'Amérique latine continuent eux aussi d'émigrer en masse vers l'Amérique du Nord et l'Espagne.

**Tableau 3. — Entrées de personnes étrangères
(flux bruts d'émigration en milliers; moyennes annuelles)**

Données issues des registres de population			Données issues des permis de résidence ou d'autres sources		
	1993-1997	1998-2002		1993-1997	1998-2002
Allemagne	775	654	Australie	84	90
			Entrées permanentes		
Autriche	50	70	Entrées transitoires	97	235
Belgique	53	65	Canada	227	214
			Entrées permanentes		
Danemark	22	60	Entrées transitoires	60	78
Espagne	50	265	Corée	44	115
Finlande	8	9	États-Unis	829	856
			Entrées permanentes		
Hongrie	14	19	Entrées transitoires	827	1 202
Japon	236	318	France	89	136
Luxembourg	9	11	Grèce		8
Norvège	19	29	Irlande	16	29
Pays-Bas	75	87	Italie	41	254
			Mexique	40	40
République tchèque	6	15	Entrées permanentes		
Suède	46	41	Entrées transitoires	27	25
Suisse	86	88	Nouvelle Zélande	43	40
			Pologne	0	18
			Portugal	6	47
			Royaume Uni	215	359
Total	1 449	1 730	Total ci-dessus	2 645	3 746

Source: OCDE Migrations internationales, rapport 2004.

CONCLUSION

L'émergence de nouveaux pays, dont les deux géants que sont la Chine et l'Inde, dans l'économie mondiale a été notamment rendue possible grâce à la mondialisation et aux politiques d'ouverture appliqués par ces pays. C'est une évolution très positive de l'économie mondiale, mais d'autres évolutions posent problème. Un grand nombre de pays pauvres demeurent durablement à l'écart du progrès général, les politiques d'ouverture y sont inefficaces ou insuffisantes. Deux facteurs clefs apparaissent faire la différence et la qualité des institutions y apparaît alors comme un des deux facteurs critiques:

l'économie de marché, pour fonctionner, suppose un cadre juridique et bureaucratique relativement efficace. L'autre facteur, c'est la qualité ou simplement l'existence d'infrastructures de base. Dans les deux cas, la solution n'est pas d'abord économique mais politique : volonté des pays riches d'élaborer des financements efficaces et de soutenir les réformes politiques allant dans le sens d'un meilleur contrôle de l'activité publique.

Parmi les pays qui « réussissent », il y a aussi le risque d'un mauvais partage des richesses créées et aussi de choix qui détériorent gravement l'environnement.

Les pays développés sont confrontés à une montée des exclusions. Le potentiel de progrès paraît toujours aussi important mais la machine à exclure apparaît plus forte que jamais sous la pression de la nature du progrès technique et de la concurrence des nouveaux pays émergents. Les filets de protection ne peuvent à eux seuls combattre l'exclusion : généreux, ils pèsent lourdement sur les seuls actifs employés dont le poids diminue, créant une sorte de cercle vicieux ; insuffisants, ils laissent apparaître une population de « *working poors* » digne d'un autre siècle et redonnent du crédit à la thèse de l'inévitable paupérisation des masses.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ATKINSON T., GLAUDE M. et OLIER L., « Inégalités économiques », *Rapport du CAE*, n° 33, La Documentation française, Paris, 2001.
- BANQUE MONDIALE, *Globalisation, Growth and Poverty*, Oxford University Press, New York, 2002.
- BORGA M. et ZEILE W., « International fragmentation of production and the intra-firm trade of U.S. multinational companies », *WP 2004-02*, Bureau of Economic Analysis, 2004.
- BOURGUIGNON F., « Fiscalité et redistribution », *Rapport du CAE*, n° 11, La Documentation française, Paris, 1998.
- FEENSTRA R. et HANSON G., « Productivity measurement and the impact of trade and technology on wages: estimates for the U.S., 1972-1990 », *NBER Working Paper 6052*, 1997.
- FONTAGNÉ L. et LORENZI J.-H., « Désindustrialisation, délocalisations », *Rapport du CAE*, n° 55, La Documentation française, Paris, 2005.
- FOUQUIN M. et LEMOINE F. (dir.), *The Chinese Economy*, Economica, Paris, 1998.
- HANSON G., MATALONI R. et SLAUGHTER M., « Vertical production networks in multinational firms », *NBER Working Paper n° 9723*, 2003.
- , « Expansion strategies of U.S. multinational firms », *NBER Working Paper n° 8433*, 2001.
- MATALONI R. et YORGASON D., « Operations by US multinational firms, preliminary results from the 1999 benchmark survey », *Survey of Current Business*, mars 2002.

MAYER T. et ZIGNAGO S., « Market access in global and regional trade », CEPII, *Working Paper*, janvier 2005.

OCDE, « Perspectives de l'emploi », rapport annuel, différentes éditions.

—, « La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques », 1999.

WOLFF E., « Changes in household wealth in the 1980s and the 1990s in the US », *Working Paper n° 407*, The Levy Economics Institute and NYU, mai 2004.

Échanges commerciaux, emploi et externalisation : quelques observations concernant les relations économiques entre les États-Unis et la Chine

Thomas I. Palley

Les relations économiques entre les États-Unis et la Chine sont dominées à l'heure actuelle par le déficit massif de la balance des échanges de biens des États-Unis vis-à-vis de la Chine. Les préoccupations suscitées par ce déficit ont été aggravées par le niveau médiocre de la reprise de l'emploi dans le secteur privé après la récession de 2001. C'est surtout la performance de l'emploi dans le secteur manufacturier qui s'est révélé particulièrement problématique puisqu'elle a commencé à décliner avant même l'ensemble de l'économie nationale (en juillet 2000 pour la première et en mars 2001 pour la seconde) et que les emplois ont continué à disparaître jusqu'en février 2004. Et depuis février 2004, l'expansion de l'emploi dans ce secteur est vraiment minime.

Le déficit des échanges commerciaux avec la Chine est largement perçu comme un facteur déterminant de la situation déplorable de l'emploi dans le secteur manufacturier aux États-Unis. Outre ces préoccupations immédiates touchant à l'emploi, les implications à long terme de la stratégie de développement économique de la Chine suscitent des inquiétudes de plus en plus vives pour le niveau de vie aux États-Unis et pour la compétitivité de l'économie de ce pays au niveau international. À plus long terme, tout cela concerne : le déplacement de l'activité de recherche-développement propre au secteur manufacturier des États-Unis ; le déplacement des dépenses d'investissement propre au secteur manufacturier des États-Unis vers la Chine ; et l'externalisation des tâches, qui se traduit par le fait que des entreprises cessent leurs activités aux États-Unis et les transfèrent en Chine.

LE DÉFICIT DES ÉCHANGES COMMERCIAUX DES ÉTATS-UNIS

Avec 617,5 milliards de dollars pour 2004, le déficit de la balance des échanges commerciaux de biens et de services des États-Unis a atteint un chiffre record, égal à 5,6 % du PIB. Le déficit cumulé a augmenté de 24,4 %. Les importations ont augmenté de 16,3 % et les exportations de 12,3 %. Le tableau 1 donne une présentation de ce déficit ventilé par exportations et importations de biens et de services. La cause principale de ce déficit croissant des échanges commerciaux est le déficit des échanges de biens, qui s'est creusé de 21,7 % en 2004. Les États-Unis sont certes bénéficiaires lorsqu'il s'agit du commerce de services, mais cet excédent est relativement minime, surtout si on le rapporte au déficit des échanges de biens; de plus, il a diminué de 4,9 % en 2004, suivant en cela une tendance amorcée en 1998. En 2004, pour les biens comme pour les services, les importations ont augmenté plus vite que les exportations. Le déficit américain de la balance des marchandises équivaut aujourd'hui à près de 6 % de leur PIB, et bien des analystes considèrent qu'il ne peut pas rester durablement à ce niveau.

Tableau 1. — Le déficit de la balance commerciale des États-Unis décomposé entre exportations et importations de biens et de services

	2004 (milliards de dollars)	2003 (milliards de dollars)	Évolution en % 2003-2004
Exportations de biens	807,6	713,1	13,3
Exportations de services	338,6	307,4	10,1
Total des exportations	1 146,1	1 020,5	12,3
Importations de biens	- 1 473,8	- 1 260,7	16,9
Importations de services	- 290,1	- 256,3	13,2
Total des importations	- 1 763,8	- 1 517,0	16,3
Balance des échanges de biens	- 666,2	- 547,6	21,7
Balance des échanges de services	48,5	51,0	- 4,9
Balance des échanges de biens et services	- 617,7	- 496,5	24,4

Source: United States Department of Commerce et calculs de l'auteur.

Une présentation du déficit des échanges commerciaux ventilé par aire géographique montre que les États-Unis connaissent des déficits dans chacune de leurs principales zones économiques et que tous ces déficits localisés se sont aggravés en 2004. Le tableau 2 donne une présentation du déficit ventilé par zone. Le déficit des échanges de biens avec la Chine est particulièrement problématique parce qu'il constitue aujourd'hui à lui seul la composante la plus importante du déficit général (24,9 %) et qu'il s'est accru à un rythme plus rapide (30,5 %) que le déficit général de la balance des biens (22,4 %) en 2004. Le déficit des échanges de biens avec la Chine s'est aggravé en valeur de 37,9 milliards de dollars en 2004. La Chine entre donc pour près d'un tiers (31,8 %) dans l'aggravation du déficit de la balance générale des biens, qui a augmenté de 119,1 milliards de dollars.

Tableau 2. — Répartition par régions du déficit de la balance américaine des échanges de biens

	2004 balance des échanges de biens (milliards de dollars)	Pourcentage	2003 balance des échanges de biens (milliards de dollars)	Pourcentage	Évolution du pourcentage 2003-2004
Total (base: balance des paiements)	- 666,2				21,7
Ajustements	14,7		15,2		
Total (base: recensement)	- 651,5	100,0	- 532,4	100,0	22,4
Amérique du Nord	- 110,8	17,0	- 92,3	17,3	20,0
Canada	- 65,8	10,1	- 51,7	9,7	27,3
Mexique	- 45,1	6,9	- 40,6	7,6	11,1
Europe occidentale	- 114,1	17,5	- 100,3	18,8	13,8
Zone euro	- 82,9	12,7	- 74,1	13,9	11,9
Bassin Pacifique	- 282,5	43,4	- 230,5	43,3	22,6
Japon	- 75,2	11,5	- 66,0	12,4	13,9
Chine	- 162,0	24,9	- 124,1	23,3	30,5
OPEP	- 71,9	11,0	- 51,1	9,6	40,7
Reste du monde	- 72,2	11,1	- 58,2	10,9	24,1

Source: United States Department of Commerce et calculs de l'auteur.

Le déficit avec la Chine doit être perçu comme un problème plus vaste, qui se pose par rapport à tous les pays du Bassin Pacifique, lesquels entrent pour 43,4 % dans le déficit de la balance américaine des échanges de biens. La Chine représente 57,3 % du déficit commercial avec les pays du Bassin Pacifique, et le creusement de ce déficit avec la Chine en 2004 a représenté 72,9 % de l'augmentation du déficit commercial avec les pays dudit Bassin Pacifique. En fait, les États-Unis connaissent un déficit de leurs échanges commerciaux vis-à-vis de chacune des grandes régions du globe, le problème étant plus particulièrement marqué avec les pays du Bassin Pacifique. Considérée individuellement, la Chine est le plus gros contributeur à ce déficit, et cette situation s'aggrave rapidement.

Un dernier sujet d'inquiétude pour les États-Unis concernant leurs échanges commerciaux avec la Chine réside dans le déficit portant sur les produits de technologie avancée (PTA). La balance des échanges portant sur les PTA est perçue comme un indicateur de la compétitivité dans le secteur de pointe. Or, les États-Unis enregistrent dans ce domaine un déficit croissant vis-à-vis de la Chine, les importations en provenance de ce pays progressant trois fois plus vite que les exportations à destination de ce pays. Le tableau 3 donne les chiffres des échanges commerciaux des États-Unis portant sur les PTA et le déficit enregistré sur ce plan par ce pays avec la Chine. Le déficit américain des échanges concernant les PTA a augmenté de 38,1 % en 2004 et même, par rapport à la Chine, de 72 %. Les importations de PTA en provenance de Chine ont augmenté de 55,4 % en 2004. Le déficit des échanges avec la Chine en ce qui concerne les PTA (36,3 milliards de dollars) représente aujourd'hui presque la totalité du déficit national sur ce plan (37 milliards de dollars). Les exportations de PTA progressent plus lentement que les importations de PTA, problème qui se pose avec une acuité extrême par rapport à la Chine.

Tableau 3. — Échanges commerciaux des États-Unis en produits de technologie de pointe (ATP) avec le reste du monde et avec la Chine

	Milliards de dollars 2004	Milliards de dollars 2003	Évolution en %
Exportations d'ATP	201,5	180,2	11,8
Importations d'ATP	- 238,5	- 207,0	15,2
Balance des échanges d'ATP	- 37,0	- 26,8	38,1
Exportations d'ATP de la Chine	9,4	8,3	13,2
Importations d'ATP de la Chine	- 45,7	- 29,4	55,4
Balance des échanges de la Chine en ATP	- 36,3	- 21,1	72,0

Source: United States Department of Commerce et calculs de l'auteur.

SITUATION DE L'EMPLOI AUX ÉTATS-UNIS

L'ampleur du déficit de la balance des échanges commerciaux des États-Unis est déjà en soi un sujet de préoccupation en raison du danger qu'il recèle pour la stabilité financière de toute la planète. En particulier, le danger réside en ce que les investisseurs financiers pourraient perdre leur confiance dans le dollar des États-Unis et dans les actifs financiers de ce pays, et qu'une vague soudaine de désengagements pourrait déclencher une déstabilisation soudaine de la valeur du dollar et une flambée mondiale des taux d'intérêt.

Les citoyens américains et leurs dirigeants sont préoccupés par les répercussions du déficit des échanges commerciaux sur l'emploi, déficit largement perçu comme une cause non négligeable des résultats médiocres enregistrés ces derniers temps par l'économie américaine sur le plan de la création d'emplois. Le tableau 4 présente cette situation dans le détail. L'emploi dans le secteur privé aux États-Unis a enregistré son niveau le plus élevé en décembre 2000, et 51 mois plus tard – en mars 2005 – il se situait à un niveau inférieur à cette valeur. L'économie américaine a traversé une période particulièrement longue (31 mois), de décembre 2000 à juillet 2003, de recul de l'emploi. Dans les 20 mois qui se sont écoulés entre-temps, le solde net de création d'emplois a été de 2,1 millions, correspondant à une moyenne de 105 000 emplois par mois. Malgré tout, l'économie n'a pas encore retrouvé son niveau d'emplois antérieur et ce, malgré des incitations monétaires et fiscales massives et une expansion continue de la population active.

Tableau 4. — Tendances récentes de l'emploi aux États-Unis, dans le secteur privé et, plus spécifiquement, dans les industries manufacturières

	Emploi dans le secteur privé	Emploi dans les industries manufacturières
Pic le plus récent	Décembre 2000	Juillet 2000
Nombre d'emplois lors de ce pic	111,7 millions	17,33 millions
Chute la plus récente	Juillet 2003	Février 2004
Nombre d'emplois lors de cette chute	108,3 millions	14,28 millions
Nombre de mois de baisse de l'emploi	31 mois	43 mois
Emplois perdus	3,4 millions	3,05 millions
Emplois perdus en pourcentage	3,0 %	17,6 %
Niveau de l'emploi courant Mars 2005	111,2 millions	14,31
Emplois perdus depuis le dernier pic	0,5 millions	3,02 millions
Emplois perdus en pourcentage	0,4 %	17,4 %
Mois écoulés depuis le dernier pic	51 mois	56 mois

Source: U.S. Bureau of Labor Statistics et calculs de l'auteur.

La situation dans le secteur manufacturier, le plus durement touché par les importations de biens en provenance de Chine, est encore plus sinistre. Ce secteur est entré en récession avant le reste de l'économie nationale; le chiffre de l'emploi le plus élevé remonte à juillet 2000, avec 17,33 millions¹. Par la suite, l'emploi a baissé pendant 53 mois d'affilée, atteignant son point le plus bas – 14,28 millions d'emplois – en février 2004. Le secteur manufacturier a donc perdu 3,05 millions d'emplois, ce qui représente 17,6 % du total des emplois de ce même secteur. Depuis février 2004, ce secteur n'a guère progressé que de 30 000 emplois, se traînant à des niveaux comparables à ceux du début des années 1950.

De l'avis général, le déficit des échanges commerciaux est responsable pour une grande part de ce marasme de l'emploi. La politique d'incitation monétaire et fiscale massive suivie par les dirigeants américains, conjuguée à des dépenses des ménages financées par une valorisation de leurs avoirs et une hausse des prix de l'immobilier, aurait dû être suivie d'une forte création d'emplois dans le pays. Il n'en a rien été. Au lieu de cela, la plus grande partie des dépenses a fui l'économie américaine, sous forme de dépenses d'importations.

Non seulement les dépenses de consommation ont été détournées des biens produits dans le pays, mais encore les investissements dans le secteur manufacturier en ont souffert. Tout d'abord, la compétition dans ce secteur fortement concurrencé par les importations réduit sa rentabilité et ses dépenses d'investissement. Ensuite, les entreprises ont fermé des sites de production et transféré leurs activités à l'étranger, si bien que les nouvelles dépenses d'investissement liées à ces activités s'effectuent hors des États-Unis. Enfin, les entreprises peuvent avoir développé des capacités de production existantes déjà à l'étranger plutôt que des capacités se trouvant aux États-Unis. L'ensemble de ces scénarios contribue à une dégradation de la situation de l'emploi dans le secteur manufacturier, et chacun d'eux a une part déterminante dans les relations économiques entre les États-Unis et la Chine.

1. À certains égards, on peut situer l'origine de la récession dans le secteur manufacturier vers mars 1998, lorsque la progression de l'emploi dans ce secteur a été stoppée par suite de la crise financière dans l'Est asiatique. La dévaluation des monnaies dans cette région du monde a mis les producteurs américains dans une situation de concurrence extrêmement désavantageuse, dans laquelle ils se débattent depuis lors. En 1998 la Chine n'a pas dévalué sa monnaie. Cependant, un afflux massif d'investissements étrangers directs (IED) en Chine a entraîné un accroissement considérable de la capacité d'exportation de ce pays et renforcé sa compétitivité à l'exportation, si bien que les exportations issues de ces investissements deviennent aujourd'hui un élément prépondérant du déficit de la balance des échanges commerciaux des États-Unis avec la Chine.

ÉVALUATION DES PERTES D'EMPLOIS LIÉES AU DÉFICIT
DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

Le déficit des échanges commerciaux détourne de l'économie américaine des montants de dépenses considérables à travers les dépenses consacrées aux importations. La conséquence immédiate en est que des emplois sont créés dans le pays produisant les biens importés plutôt qu'aux États-Unis. À partir d'un modèle intrants-extrants multisectoriels décomposés, Scott [2005] donne des estimations du nombre d'emplois correspondant au déficit des échanges commerciaux des États-Unis. Ces emplois sont calculés sur la base de l'intrant direct et indirect de main-d'œuvre en termes réels qui serait nécessaire à la production des biens correspondants au déficit de la balance des échanges commerciaux, et ils peuvent être perçus en termes de pertes d'opportunités d'emplois résultant de ce déficit².

Le tableau 5 fait apparaître l'estimation établie par Scott [2005] des pertes d'opportunités d'emplois aux États-Unis par suite des déficits de leurs échanges commerciaux avec le Mexique et avec la Chine. On chiffre à 9 961 le nombre d'emplois que recèle chaque milliard de dollars d'importations en provenance du Mexique et à 11 120 le nombre d'emplois que recèle chaque milliard de dollars d'importations en provenance de la Chine. D'une manière générale, les biens faisant l'objet des échanges commerciaux avec la Chine ont une composante main-d'œuvre plus élevée que ceux qui font l'objet d'échanges commerciaux avec le Mexique et cela vaut aussi bien pour les importations que pour les exportations. Entre 1993 et 2002, le déficit des échanges commerciaux avec le Mexique s'est accru de 85 milliards de dollars, ce qui représente une perte d'opportunité d'emplois de 879 280. Entre 1989 et 2003, le déficit des échanges commerciaux avec la Chine s'est accru de 120 milliards de dollars, ce qui représente une perte d'opportunité d'emplois de 1 339 300. À supposer que la composition des échanges commerciaux est restée inchangée en 2004, le déficit des échanges commerciaux pour cette année avec la Chine, qui se chiffre à 162 milliards de dollars, représente une perte d'opportunité d'emplois de 1 808 055. Enfin, si l'on regarde vers l'avenir, l'excédent de la

2. L'approche de Scott consiste à décomposer le déficit de la balance des échanges de marchandises par catégorie de produits puis à appliquer des instruments de mesure des intrants-extrants ventilés par secteurs de production de manière à calculer le nombre d'emplois nécessaires à la production correspondant au déficit de la balance des échanges commerciaux pour cette catégorie de produits. Dans une perspective temporelle, l'intrant de main-d'œuvre nécessaire décline au fur et à mesure de la progression de la productivité, si bien que le chiffrage des pertes d'opportunités d'emplois dépend de l'année pour laquelle il est effectué.

balance des échanges commerciaux de la Chine avec les États-Unis affiche tous les signes de la croissance. Près de 60 % des exportations de la Chine sont produites par des sociétés multinationales exerçant leurs activités dans ce pays, et l'on a enregistré ces dernières années des niveaux record des investissements directs étrangers à caractère multinational (IDE) en Chine. Les effets des investissements en question commencent à se concrétiser, se traduisant par un nouvel accroissement de la capacité de production de la machine à exporter chinoise.

Tableau 5. — Échanges commerciaux et emploi aux États-Unis : chiffres concernant l'ALENA et la Chine

ALENA	1993	2002	Change	Effet d'emploi	Multiplicateur (emplois/milliards)
Exportations	144	227	83	794,174	9,568
Importations	- 175	- 342	- 168	- 1 673 454	9,961
Solde	- 30	- 115	- 85	- 879,280	
Chine	1989	2003	Change	Effet d'emploi	Multiplicateur (emplois/milliards)
Exportations	6	26	20	217,500	10,875
Importations	- 12	- 152	- 140	- 1 556 800	11,120
Solde	- 6	- 126	- 120	- 1 339 300	

Source : Economic Policy Institute et calculs de l'auteur.

Ces chiffres expriment des pertes d'opportunités d'emplois plutôt que des pertes d'emplois. Beaucoup d'emplois ont été perdus au fil des fermetures d'usines et des transferts de production en Chine, ce phénomène constituant explicitement des pertes d'emplois. Mais, indépendamment de cela, la mesure des opportunités d'emplois donne une idée des emplois créés en Chine pour produire des biens importés et qui auraient pu être créés au lieu de cela aux États-Unis.

La méthodologie des intrants-extrants donne une première idée des répercussions du déficit des échanges commerciaux en termes d'emplois. Cette méthodologie a cependant le double inconvénient de minorer les pertes d'emplois et, simultanément, de les surestimer. En effet, cette méthode omet certaines pertes d'emplois dues à l'effet multiplicateur des dépenses. Ainsi, quand une entreprise ferme, les revenus des ménages s'en trouvent diminués, ce qui entraîne une baisse des dépenses de ces ménages et, par suite, de nouvelles pertes d'emplois. Par ailleurs, elle omet de tenir compte des emplois qui sont perdus

parce que les entreprises réduisent leurs dépenses d'investissement à cause de la concurrence des importations, ainsi que de ceux qui sont perdus parce que des sociétés américaines réorientent leurs investissements vers la Chine. Enfin, elle ne tient pas compte des emplois perdus éventuellement du fait que la Chine contribue à un abaissement des salaires aux États-Unis, qui entraîne lui-même une diminution des dépenses des ménages.

Cette méthodologie, d'un autre côté, ne tient pas compte des emplois créés par les échanges commerciaux, et ce pour deux raisons. D'abord, elle oublie les emplois qui peuvent être générés parce que les importations font baisser les prix, ce qui libère une partie du revenu des ménages, qui peut alors être dépensée pour d'autres biens. Ensuite, les importations peuvent abaisser les intrants de coûts des entreprises, permettant à ces dernières d'accroître leur production et leur emploi.

DÉFICITS COMMERCIAUX, TAUX DE CHANGE ET INVESTISSEMENT

Un aspect important du débat sur le déficit des échanges commerciaux avec la Chine concerne la parité de la monnaie de ce pays, parité largement considérée comme sous-estimée de 15 % à 40 % par rapport au dollar³. Les taux de change ont des effets déterminants sur les flux de biens et sur l'emploi. En premier lieu, ils affectent les exportations et les importations. Un yuan sous-évalué rend les exportations américaines plus chères pour les acquéreurs chinois, ce qui entraîne une baisse des emplois dans les industries d'exportations américaines. Il rend aussi les importations chinoises moins chères pour les consommateurs américains, affectant ainsi l'emploi dans les industries américaines qui concurrencent les importations. Cette sous-évaluation de 15 % à 40 % du yuan équivaut virtuellement à une subvention des importations en provenance de Chine et à une taxation des exportations américaines à destination de la Chine.

Deuxièmement, un yuan sous-évalué rend la production établie en Chine plus attrayante par le fait qu'elle abaisse les coûts de production chinois exprimés en dollars. Cela incite les entreprises à transférer leur production en Chine et à implanter dans ce pays leurs nouveaux investissements. Troisièmement, un dollar surévalué compromet la rentabilité de la production manufacturière américaine, freinant d'autant les investissements dans ce secteur, ce qui coûte des emplois et compromet la croissance du secteur manufacturier. Un yuan sous-

3. Cet article a été écrit en avril 2005. Il ne prend donc pas en compte les évolutions très récentes.

évalué rend néanmoins les importations chinoises moins chères, ce qui profite aux consommateurs et aussi aux entreprises utilisant des intrants importés de Chine.

D'une manière empirique, tout porte à croire que les taux de change ont une incidence sur la rentabilité des entreprises et sur les dépenses d'investissement. Utilisant des séries chronologiques annuelles de données concernant les États-Unis pour la période 1973-2001 dans un modèle mettant simultanément en équation la rentabilité des industries manufacturières et l'investissement dans celles-ci, Blecker [2004] conclut à une élasticité absolue de l'investissement américain dans l'industrie manufacturière sur la base d'une valeur réelle du dollar d'environ $-1,0$ à $-1,3$. Cela implique qu'une augmentation de 1 % de la valeur réelle du dollar entraîne une baisse de l'investissement réel dans le secteur manufacturier comprise entre 1 % et 1,3 %. Cette étude a été menée sur la base de la valeur générale du dollar. Cependant on peut raisonnablement supposer qu'une sous-évaluation du yuan par rapport au dollar aura qualitativement un impact directionnel similaire et que cet impact sera plus important en ce qui concerne les industries en compétition avec la Chine.

De nombreux éléments prouvent que la devise chinoise est sous-évaluée par rapport au dollar. Comme le montre le tableau 2, le déficit vis-à-vis de la Chine représente près de 25 % du déficit des échanges commerciaux de biens des États-Unis. C'est le plus gros déficit à l'égard d'un seul et même pays et sa valeur dépasse celle des déficits régionaux cumulés de l'Amérique du Nord et de l'Europe de l'Ouest. Il constitue également l'élément du déficit qui progresse le plus rapidement, exception faite du déficit vis-à-vis de l'OPEP (imputable au prix élevé du pétrole). Mesuré sur la base du ratio importations/exportations (voir tableau 6), le déficit avec la Chine est celui qui exprime le plus fort déséquilibre dans les relations des États-Unis avec l'ensemble de ses principaux partenaires commerciaux.

Tableau 6. — États-Unis: ratio importations/exportations

Pays	2001	2002	2003	2004
Chine	5,32	5,66	5,36	5,67
Canada	1,33	1,30	1,32	1,35
Mexique	1,29	1,38	1,42	1,41
UE 15	1,38	1,57	1,63	1,62
Japon	2,20	2,20	2,27	2,38

Source: Commerce Department et calculs de l'auteur.

La Chine s'efforce de réfuter ces accusations concernant la sous-évaluation de sa monnaie en arguant qu'elle se trouve simplement dans une situation de léger excédent commercial global et que cela prouve que le yuan n'est pas sous-évalué. Cependant, les données chinoises semblent éminemment sujettes à caution et ce pays déclare avec constance un excédent de sa balance avec les États-Unis qui ne correspond qu'à la moitié environ de ce que les services douaniers américains ont pu établir. À cet égard, une analyse effectuée par le Fair Currency Alliance montre aussi que la Chine minore son excédent si l'on se réfère aux chiffres déclarés par ses 43 meilleurs partenaires commerciaux. Cette minoration ressort à l'évidence du tableau 7. En 2002, la Chine a déclaré un excédent de sa balance des échanges de biens avec ses 43 meilleurs partenaires qui serait de 45,1 milliards de dollars, alors que ces mêmes partenaires ont déclaré des déficits avec la Chine qui s'élèvent au total à 189,9 milliards de dollars. En 2003, la Chine a déclaré un excédent de sa balance des échanges de biens avec les États-Unis de 60,3 milliards de dollars, tandis que les États-Unis déclaraient un déficit correspondant avec ce pays de 124,9 milliards de dollars.

Tableau 7. — Autre mesure de l'excédent des échanges commerciaux de la Chine

Excédent des échanges commerciaux de la Chine avec les États-Unis :	1999	2000	2001	2002	2003
– données chinoises (milliards de dollars)	23,5	30,9	29,4	44,1	60,3
– données américaines (milliards de dollars)	68,9	84,2	84,1	104,2	124,9
Excédent des échanges commerciaux de la Chine avec le monde :					
– données chinoises (milliards de dollars)	37,7	35,4	35,3	45,1	
– données émanant de 43 partenaires (milliards de dollars)	140,4	171,6	170,3	189,9	

Source: Fair Currency Alliance.

Les marchés des changes manifestent eux aussi sans ambiguïté que la Chine devrait réévaluer sa monnaie. Depuis plusieurs années, le yuan fait constamment l'objet de pressions à la hausse, pressions qui ont contraint les gouvernants chinois à intervenir (en vendant du yuan) et à acquérir des valeurs mobilières en dollars pour prévenir l'appréciation de leur monnaie (voir tableau 8). D'autres gouvernements de l'Est asiatique sont intervenus pour empêcher que leur devise ne s'apprécie, renforçant l'idée que la sous-évaluation de la monnaie est un

phénomène plutôt courant dans les pays du Bassin Pacifique. En conséquence de cette intervention sur les marchés des changes, les réserves officielles de la Chine en devises sont passées de 154,7 milliards de dollars en 1999 à 573,9 milliards de dollars en novembre 2004 (voir tableau 9).

Tableau 8. — Chiffres officiels des achats de devises de la Chine, du Japon, de Taïwan et de la Corée du Sud (milliards de dollars)

Année	Chine	Japon	Taïwan	Corée du Sud
2000-2001	46,6	40,5	15,5	6,6
2001-2002	74,2	63,7	39,4	18,3
2002-2003	116,8	201,3	45,0	33,7
2003-nov. 2004	170,6	166,3		37,2

Source: Statistiques financières du FMI et calculs de l'auteur.

Le fait que la balance des échanges commerciaux des États-Unis avec la plupart des régions du globe soit considérablement déficitaire donne à penser qu'une dépréciation généralisée du dollar est nécessaire. Le tableau 10 montre que toutes les devises importantes, à l'exception de celle de la Chine, ont pu librement se réajuster à la hausse, et cela en dépit du fait que la Chine entre pour près de 25 % dans le déficit de la balance des échanges de biens des États-Unis.

Tableau 9. — Avoirs officiels de la Chine en devises

Réserves de la Chine en devises (milliards de dollars)	1999	2000	2001	2002	2003	2004 *
	154,7	165,6	212,2	286,4	403,3	573,9

Source: Statistiques financières du FMI. * Données jusqu'en novembre 2004.

En ne révisant pas son taux de change, la Chine suscite des inquiétudes dans tous les pays – et pas seulement aux États-Unis. Ce taux de change de la monnaie chinoise étant le principal facteur du déficit de la balance des comptes courants des États-Unis, c'est sur ce plan que l'on attendrait une intervention pour concourir au processus de restauration de la viabilité à long terme de la balance des comptes courants avec les États-Unis. Le refus de la Chine en la matière bloque ce processus, faisant de la politique chinoise un « mal public universel », qui a des répercussions néfastes sur l'ensemble de l'économie mondiale. Avec un yuan indexé sur le dollar, la monnaie

chinoise se déprécie par rapport au yen et à l'euro à proportion de l'affaiblissement du dollar par rapport à ces devises. Cette situation menace de déclencher un ralentissement du secteur manufacturier dans les économies européennes et japonaises. En persistant à ne pas procéder à un ajustement, la Chine cause également un effet de « perturbations en série », du fait que d'autres pays de l'Est asiatique (Taïwan, la Corée) refusent de réévaluer leur propre monnaie par peur de perdre leur compétitivité par rapport à la Chine. Enfin, comme la Chine « joue » la dépréciation du dollar, elle provoque des problèmes pour les autres pays en développement dont la monnaie s'apprécie par rapport au dollar. Cela peut provoquer un ralentissement de la croissance dans un pays en développement et déclencher une crise financière dans ce pays.

L'EXTERNALISATION DES EMPLOIS ET LA STAGNATION DES RÉMUNÉRATIONS

Une autre cause du malaise des États-Unis vis-à-vis de la Chine réside dans l'externalisation des emplois. Il y a externalisation quand des emplois qui existaient jusque-là dans une entreprise sont transférés d'un jour à l'autre à un fournisseur extérieur. Cette redistribution du travail affecte l'économie américaine depuis un certain temps, mais aujourd'hui elle se manifeste de plus en plus sous la forme d'un transfert du travail à l'extérieur des États-Unis. Le fait le plus important, c'est qu'elle porte de plus en plus sur le travail dans des activités de services qui étaient jusque-là non susceptibles de faire appel au marché. La société Forrester Research Inc. [McCarthy, 2004] prévoit que d'ici 2015, 3,4 millions d'emplois américains auront été externalisés. Jusque-là, l'insécurité que la mondialisation faisait peser sur le marché du travail ne concernait que les salariés de l'industrie. Aujourd'hui, l'externalisation du travail dans les services a étendu cette insécurité aux salariés de ce secteur.

En dehors des aspects conceptuels qui se rapportent à la définition de l'externalisation et à la différence entre ce processus et celui, plus classique, du transfert de la production à un niveau multinational, se pose le problème de la mesure de l'étendue du phénomène. L'US Bureau of Labor Statistics (désigné ci-après par le sigle « BLS », qui est en fait l'office de statistiques du ministère du Travail des États-Unis) procède à un suivi constant des licenciements collectifs et, dans ce cadre, des licenciements s'accompagnant d'un déplacement d'activité hors du pays. En 2004, on a ainsi comptabilisé 4 879 licenciements

collectifs, ayant frappé au total 956 327 travailleurs. Sur ce nombre, 357 licenciements se sont accompagnés d'un déplacement d'activité frappant 53 923 travailleurs. Environ 30 % de ces 357 licenciements collectifs impliquaient un déplacement d'activité hors des États-Unis, externalisation affectant 16 073 travailleurs et correspondant à 1,7 % du total des licenciements collectifs. Dans 52 % des cas, ce déplacement d'activité avait pour destination le Mexique et la Chine.

Selon le BLS, l'externalisation est un phénomène d'importance mineure. Cependant, de graves interrogations se posent à propos de l'exhaustivité du suivi des licenciements collectifs effectué par cet organisme. Tout d'abord, ce suivi ne porte que sur les entreprises comptant 50 salariés ou plus et dans lesquelles 50 salariés ou plus ont droit à l'assurance-chômage. Ce suivi ne tient donc compte ni des licenciements collectifs ne touchant qu'un petit nombre de personnes ni des licenciements collectifs dans des entreprises comptant moins de 50 salariés, et encore moins des cas dans lesquels les travailleurs n'ont pas droit à l'assurance-chômage⁴. Ensuite, l'externalisation ne se traduit pas seulement par des pertes d'emplois, elle entraîne aussi une perte de la croissance de l'emploi. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une société développe sa capacité de production à l'étranger ou accroît ses commandes auprès d'un fournisseur étranger. Enfin, ce suivi ne permet pas de discerner les licenciements collectifs touchant des sociétés dont les activités se réduisent ou qui ferment à cause de la concurrence de l'étranger. Ce constat des lacunes que présentent les statistiques du BLS sur l'externalisation a été confirmé par un rapport de l'US General Accountability Office présenté au Congrès des États-Unis en 2004.

Bronfenbrenner et Luce [2004] proposent une autre évaluation de l'ampleur de l'externalisation au niveau mondial. Ils procèdent à une vaste étude de l'actualité économique, à partir de sources d'information accessibles au grand public sur les entreprises et sur les délocalisations d'emplois sur deux périodes : du 1^{er} octobre 2000 au 30 avril 2001 et du 1^{er} janvier au 31 mars 2004. Les principales conclusions de cette étude sont les suivantes :

— les délocalisations de production à partir des États-Unis à destination en particulier du Mexique, de la Chine, de l'Inde et d'autres pays d'Asie se sont considérablement accrues ces trois dernières années ;

4. L'admission à bénéficier de l'assurance-chômage (UI, *unemployment insurance*) obéit à des règles strictes relatives à la continuité de la période d'emploi antérieur. Environ 40 % des travailleurs au chômage aux États-Unis bénéficient ou ont bénéficié à un moment donné de l'assurance-chômage. En revanche, la masse des travailleurs au chômage comprend des travailleurs qui sont au chômage depuis plus de six mois et qui, de ce fait, ne bénéficient plus de l'UI.

— le rythme des délocalisations d'emplois à destination de la Chine s'est considérablement intensifié, mais plus encore celui des délocalisations à destination de l'Inde, qui est parti, quant à lui, d'un chiffre beaucoup plus bas au départ ;

— au cours des trois premiers mois de l'année 2004, on a dénombré 58 opérations de délocalisation à destination de la Chine, qui concernaient un large éventail d'industries, contre 25 opérations du même type au cours de la période correspondante de 2001 ;

— près de 100 000 emplois auront été transférés des États-Unis vers la Chine par suite de délocalisations de production en 2004, si l'on se réfère à une extrapolation des données recueillies au cours de cette période limitée dans le temps ;

— les auteurs estiment que leur système de suivi grâce aux grands organes de presse ne permet probablement de connaître que « près des deux tiers des délocalisations de production à destination du Mexique et du tiers des délocalisations de production vers d'autres pays ». Ainsi, « en 2004, au moins 406 000 emplois auront disparu des États-Unis vers d'autres pays, contre 204 000 en 2001 », dont près d'un quart à destination de la Chine ;

— les délocalisations de production, avec les pertes d'emplois qu'elles entraînent, se sont propagées à toute l'économie et affectent désormais les industries manufacturières et activités de services de pointe, de même que l'informatique ;

— toutes les régions du pays sont touchées par ces délocalisations, mais le Midwest plus durement ;

— les entreprises qui procèdent à des délocalisations « sont en général de grosses entreprises, dont le capital est ouvert à l'actionnariat, qui sont extrêmement rentables et qui ont les pieds solides » ;

— la motivation principale des délocalisations de production vers la Chine est la réduction des coûts plutôt que la production pour le marché chinois ;

— le nombre des emplois perdus par suite de délocalisations dépasse de beaucoup celui qui est déclaré par le BLS dans ses statistiques officielles des licenciements collectifs imputables à des transferts d'activité à l'étranger ;

— l'aide à la réinsertion proposée par les industries aux travailleurs victimes de licenciements par suite de délocalisation de leur emploi à l'étranger est particulièrement déficiente, puisqu'elle n'intervient que dans un tiers des cas.

Les répercussions négatives des pertes d'emplois induites par le déficit des échanges commerciaux et par l'externalisation sur les salaires et la répartition des revenus constituent elles aussi un sujet

d'inquiétude en ce qui concerne les relations économiques entre les États-Unis et la Chine. Toutefois, on ne dispose pas d'estimation de la proportion spécifique dans laquelle la Chine entre dans la détérioration des salaires et de la répartition des revenus aux États-Unis. À un niveau théorique, les tenants d'une vision néoclassique des échanges commerciaux [Stolper et Samuelson, 1941] estiment depuis longtemps que si les échanges commerciaux accroissent le revenu national, ils peuvent aussi affecter la répartition des revenus. En particulier, dans les économies de pays avancés tels que les États-Unis, la liberté des échanges commerciaux au niveau mondial a d'une manière générale une incidence négative sur les salaires et sur la répartition des revenus. Cela tient à ce que les échanges commerciaux accroissent l'offre effective de main-d'œuvre en incorporant l'offre de main-d'œuvre du Sud dans les biens importés en provenance de ces pays. La somme des arguments à l'appui de cette idée n'est pas négligeable. Krugman [1995] estime que les échanges commerciaux entrent pour 10 % dans l'accroissement des inégalités de revenus aux États-Unis. Cline [1997] estime que les inégalités de revenus ont augmenté de 18 % entre 1973 et 1993 et que les échanges commerciaux ont contribué dans une proportion de 99 % à cette augmentation. Palley [1999] estime que les échanges commerciaux entrent pour 27 % dans l'augmentation des inégalités de revenus enregistrée entre 1980 et 1998. S'agissant du niveau des revenus, Kletzer [2001] a établi que les travailleurs qui retrouvent un emploi après l'avoir perdu par suite d'une délocalisation subissent un recul de leur rémunération de l'ordre de 13,2 %.

Le problème de l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre au niveau mondial a été récemment mis en exergue par Freeman [2004]. En 1985, au niveau planétaire, le monde économique s'étendait à 2,5 milliards de personnes. En 2000, suite à l'effondrement du communisme, à la sortie de l'Inde de son autarcie, et à l'évolution de la Chine vers le capitalisme, il s'étendait à plus de 6,6 milliards de personnes. Cette même année, toujours au niveau mondial, la main-d'œuvre se chiffrait à 2,93 milliards de travailleurs : si les changements susmentionnés n'étaient pas intervenus, elle se serait chiffrée à 1,46 milliard de travailleurs. De fait, il y a eu un doublement de l'offre de main-d'œuvre, qui laisse présager une pression vers le bas sur les salaires dans les économies des pays du Nord, et ce pour une longue période, pression à la baisse qui sera vraisemblablement amplifiée par les phénomènes liés à la mondialisation (dans les domaines technologiques, institutionnels et politiques).

De plus, Freeman laisse entendre que ces pressions à la baisse sur les salaires vont probablement entraîner un déplacement de la

répartition des salaires dans les économies du Nord et avoir des répercussions de plus en plus sensibles sur les travailleurs du secteur tertiaire et sur les catégories les plus hautement qualifiées du secteur secondaire. Cela tient au fait que les nations asiatiques, notamment la Chine, voient leur niveau général d'enseignement progresser et que le travail hautement qualifié devient de plus en plus une valeur négociable. La réalité de ce phénomène est attestée par le fait que l'Asie et la Chine en particulier produisent de plus en plus de diplômés de l'enseignement supérieur, entrent pour une part sans cesse croissante dans les exportations de haute technologie et dans la publication de documents scientifiques et, en ce qui concerne la Chine, attirent de plus en plus d'investissements directs étrangers (IDE). Et les indices de capacités technologiques montrent que la Chine progresse rapidement.

Ces questions relatives au savoir-faire et à la technologie incitent à se reporter à la discussion antérieure relative aux investissements. Elles ont aussi un lien avec la question de l'IDE et du transfert de l'activité de R&D vers la Chine. Ces phénomènes laissent présager une augmentation de la production au niveau mondial, de même qu'au niveau des pays en développement, ainsi qu'une progression des rémunérations. Ils contribuent aussi à mettre les grandes entreprises dans une situation favorable. En revanche, ils portent en germe plusieurs effets négatifs : d'une part, le risque d'« éteindre les moteurs » de la productivité et du niveau de vie aux États-Unis, dans la mesure où ils entraînent une substitution et un déplacement des activités correspondantes qui existaient jusque-là aux États-Unis ; d'autre part, le risque d'accentuer la pression sur les salaires aux États-Unis à travers la progression de la compétitivité des travailleurs chinois, dont la rémunération est beaucoup plus faible, tandis qu'une quantité croissante de biens et de services entrent dans les échanges commerciaux.

Enfin, les effets négatifs de la mondialisation se font sentir non seulement sur l'offre de main-d'œuvre, et affectent ainsi les salaires, mais encore sur la négociation collective des salaires. Ces derniers ont été démontrés par Bronfenbrenner [2000] dans une étude consacrée aux répercussions de l'ALENA sur les marchés du travail des États-Unis. Cette étude s'est attachée aux conséquences des menaces de fermeture d'unités de production observées sur un échantillon aléatoire de plus de 400 séries d'élections syndicales de commissions paritaires qui ont eu lieu au niveau national entre le 1^{er} janvier 1998 et le 31 décembre 1999. Il a été constaté que les menaces de fermeture d'unités de production qui agitent les esprits lors des campagnes d'élections syndicales ont pour effet de faire baisser considérablement le taux de participation à ces scrutins (lequel est de 51 % sans menaces, mais de

38 % avec). Les menaces de fermeture d'unités de production sont un argument que les sociétés agitent sans qu'il y ait de rapport avec leur situation financière. Naturellement, ces menaces sont plus fortes dans les activités aisément transférables que dans les activités sédentaires (68 % contre 36 %) et, les syndicats n'ont aucun moyen d'obtenir justice contre de tels procédés, même s'ils sont illégaux. Le fait est que la mondialisation, conjuguée à un droit du travail qui perd de sa vigueur, a instauré un climat qui permet aux employeurs de proférer en toute illégalité des menaces de fermeture pour faire barrage au syndicalisme. Cela contribue à un recul du syndicalisme, avec les conséquences négatives qui en résultent sur les salaires et la répartition des revenus. Après cette étude, qui concerne l'ALENA, on peut se livrer aux mêmes déductions quant au pouvoir de négociation susceptible de s'appliquer aux États-Unis dans les activités sensibles aux importations en provenance de Chine.

LE DÉFICIT DES ÉCHANGES COMMERCIAUX DES ÉTATS-UNIS ET LE MODÈLE ÉCONOMIQUE MONDIAL ACTUEL

Les phénomènes décrits ci-dessus concernant le déficit des échanges commerciaux des États-Unis et ses incidences sur l'emploi et les salaires sont liés au modèle économique mondial actuel, dont la Chine est une composante importante. Selon ce modèle, les pays en développement (parmi lesquels la Chine) tablent sur une croissance tirée par les exportations et sur des excédents de leur balance commerciale. L'Europe occidentale et le Japon ont aussi recherché un excédent de leur balance commerciale en tant que source de demande combinée pour leur économie. L'élément complémentaire de ce modèle centré sur les exportations, ce sont les États-Unis, qui jouent le rôle de principal acheteur et de principal emprunteur à l'échelle mondiale, alimentant ainsi une demande qui soutient une croissance tirée par les exportations.

Tant que les États-Unis continuent de jouer ce rôle, le modèle est viable. Cependant, deux problèmes se posent : un premier concerne les États-Unis et un deuxième l'ensemble de l'économie mondiale. À court terme, le modèle fait peser des contraintes considérables sur l'économie américaine et il n'est pas salutaire non plus à long terme pour ce pays. En effet, même si l'afflux de produits importés à bon marché dans ce pays contribue à une élévation de son niveau de vie, cette abondance n'existe qu'au prix d'une désindustrialisation et d'une érosion massive du tissu industriel manufacturier du pays. À court terme, le coût s'exprime en perte d'opportunités d'emplois et en

faiblesse des dépenses d'investissement, ce qui contribue à la faiblesse de la reprise depuis la récession. À plus long terme, les États-Unis s'exposent à une érosion débilante de leur tissu industriel manufacturier qui entraînera un abaissement de leur niveau de vie du fait du ralentissement de la progression de leur productivité et de leur prééminence sur le plan technologique. Ils seront de moins en moins en mesure de soutenir un équilibre viable de leur balance des échanges, ce qui affaiblira le dollar, s'accompagnera d'effets négatifs sur le plan des échanges commerciaux et conduira les dirigeants à orienter l'économie vers une situation de l'emploi déficiente pour préserver la stabilité financière.

Le deuxième problème que le modèle pose concerne la viabilité à long terme. Si le modèle implode, l'ensemble de l'économie mondiale s'en trouvera affecté. Pour l'économie mondiale, les problèmes n'apparaîtront au grand jour que lorsque les États-Unis commenceront finalement à voir s'essouffler les capacités financières qui leur permettent de jouer le rôle de principal acheteur sur le marché mondial. Cette éventualité pourrait se concrétiser selon deux scénarios différents. Selon le premier, les investisseurs étrangers cessent de s'intéresser aux valeurs financières américaines. Cela entraînerait un effondrement de ces valeurs et une augmentation des taux d'intérêt, ce qui mettrait un point final à l'expansion américaine tirée par la consommation et entraînerait un marasme économique mondial par suite de l'élévation des coûts de l'emprunt dans le monde entier. Selon le deuxième scénario, les emprunteurs américains réduisent leurs emprunts soit parce qu'ils s'estiment trop à découvert soit parce que les banques commencent à restreindre le flux de nouveaux crédits, en estimant que les emprunteurs sont trop à découvert. Dans l'un et l'autre cas, les dépenses américaines subiront une contraction, qui se propagera rapidement dans le monde entier du fait que les économies conditionnées par les exportations seront confrontées à un effondrement de la demande.

La conclusion, c'est qu'un grand nombre de problèmes qui touchent l'économie américaine aujourd'hui sont le produit d'un modèle mondial de croissance qui est tiré par les exportations, avec les États-Unis en position de principal acheteur. Ce modèle n'est certainement pas viable à long terme et porte donc en lui la menace d'un atterrissage brutal de l'économie mondiale. Le défi qui se pose aujourd'hui, c'est de passer d'un modèle de croissance tirée par les exportations, reposant entièrement sur le rôle de principal acheteur joué par les États-Unis, vers un modèle viable de croissance tirée par la demande intérieure. La Chine est directement concernée par ce défi. Elle est dotée d'un outil

de production industrielle de capacité mondiale et la place qu'elle occupe maintenant veut dire que ses exportations contribuent au déficit massif des échanges commerciaux des États-Unis, générant une fragilité financière qui compromet le secteur manufacturier américain. Cette évolution menace au final de paralyser l'économie américaine, ce qui déclenchera en chaîne une récession mondiale touchant tous les pays, Chine comprise.

Il faut donc que la Chine opère une transition, en abandonnant sa stratégie actuelle de croissance tirée par les exportations pour se convertir à une stratégie de croissance tirée par la demande intérieure⁵.

LES SOLUTIONS ET CE QU'ELLES IMPLIQUENT POUR L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

L'analyse qui précède permet de penser que l'économie mondiale se dirige vers une période de transition ardue et que tout manquement à opérer cette transition serait lourd de conséquences pour tout le monde. Dans leur position de principal acheteur sur le marché mondial, les États-Unis ont alimenté la croissance économique mondiale, et beaucoup de pays souhaiteraient voir la situation perdurer. Mais cela est impossible pour deux raisons. Premièrement, comme nous l'avons expliqué, parce que le modèle exerce une contrainte considérable sur l'économie américaine et que cette contrainte va certainement donner lieu à des changements induits politiquement. Deuxièmement, même si aucune réponse politique ne se dessine du côté des États-Unis, le modèle n'est pas viable à long terme et menace d'imploser par l'effet de sa propre dynamique d'endettement.

Pour éviter le déclenchement d'un marasme de l'économie au niveau mondial, la Chine doit réévaluer sa monnaie. Cela est impératif pour enrayer une dégradation structurelle continue de l'économie américaine. Les pays en développement en ont besoin eux aussi, puisque leur compétitivité se trouve handicapée par le fait que la Chine indexe sa monnaie sur un dollar qui se déprécie continuellement. Le même principe vaut pour l'Europe occidentale et pour le Japon, qui ont été jusqu'à une date récente séparés de la Chine par un dollar fort auquel le yuan se trouvait indexé. La Chine a elle aussi un intérêt propre à prendre une telle mesure, puisque cela évitera un ralentissement mondial, ralentissement qui serait dévastateur pour son économie,

5. La politique à suivre pour opérer une telle transition, de même que les obstacles politiques à éviter pour y parvenir, sont examinés par Palley [2004].

dépendante des exportations. De plus, une réévaluation du yuan entraînera un rétablissement de l'équilibre des échanges économiques internes à l'intérieur de la Chine et étouffera dans l'œuf les pressions inflationnistes naissantes.

Les dirigeants du monde entier, y compris ceux de la Chine, doivent s'accorder pour changer le système actuel de croissance tirée par les exportations en un système de croissance tirée par la demande intérieure. La nature et la description détaillée de ce qu'implique un tel programme politique sortent du champ du présent document⁶. D'une manière générale, disons que les politiques doivent remodeler le schéma de la demande. Il faudra pour cela introduire des mesures de réorientation des dépenses, accroître les dépenses publiques, introduire des systèmes d'assurance sociale qui permettront de s'affranchir de ces dépenses de prévoyance aujourd'hui totalement disproportionnées, et soutenir des normes du travail qui contribuent à une élévation des salaires et à une amélioration de la répartition des revenus.

Ce constat a des implications directes pour l'Organisation internationale du travail (OIT). Assurément, les normes du travail doivent être un élément présent dans un monde qui tend au plein-emploi et, simultanément, à une certaine justice en la matière. Or, se hisser à un niveau de plein-emploi et simultanément à des conditions d'emploi justes dans un contexte de mondialisation exige d'être vigilant sur la question des taux de change et sur l'articulation de la politique macroéconomique qui détermine le choix du moteur de la croissance – exportations ou demande intérieure. La mission de l'OIT est d'instaurer le plein-emploi dans des conditions de justice, dans l'optique d'un travail décent pour chacun, ce qui veut dire que cette organisation doit forcément s'intéresser aux questions de taux de change, d'architecture financière et de politique macroéconomique puisque ces facteurs exercent une influence à la fois directe et puissante sur sa mission.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BLECKER R.A., «The economic consequences of dollar appreciation for U.S. manufacturing profits and investment: a time series analysis», document présenté lors d'une «Post Keynesian Conference», University of Missouri, Kansas City, 26-29 juin 2004.
- BRONFENBRENNER K., *Uneasy Terrain: The Impact of Capital Mobility on Workers, Wages, and Union Organizing*, rapport établi pour la US Trade Deficit Review Commission, Washington D.C., septembre 2000.

6. Les problèmes qui découlent d'une croissance tirée par les exportations et les arguments qui militent en faveur d'une croissance tirée par la demande intérieure sont étudiés dans Palley [2002, 2003].

- BRONFENBRENNER K. et LUCE S., *The Changing Nature of Corporate Global Restructuring: The Impact of Production Shifts on Jobs in the US, China, and Around the Globe*, rapport établi pour la US-China Economic and Security Review Commission, Washington D.C., octobre 2004.
- BUREAU OF LABOR STATISTICS, *Extended Mass Layoffs in the Fourth Quarter of 2004 and Annual Averages for 2004*, US Department of Labor, Washington D.C., 16 février 2005.
- CLINE W., *Trade and Income Distribution*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1997.
- FREEMAN R.B., *Doubling the Global Work Force: The Challenge of Integrating China, India and the Former Soviet Bloc into the World Economy*, conférence faite à l'University d'Utah, Salt Lake City, octobre 2004.
- GENERAL ACCOUNTABILITY OFFICE, *Current Government Data Provide Limited Insight into Offshoring of Services*, International Trade Division, GAO, Washington D.C., septembre 2004.
- KLETZER L., *Job Loss from Imports: Measuring the Costs*, Institute for International Economics, Washington, 2001.
- KRUGMAN P., «Growing world trade: causes and consequences», *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings Institution, Washington D.C., 1995.
- MC CARTHY John, *Near-Term Growth of Offshoring Accelerating: Resizing US Services Jobs Going Offshore*, Forrester Research Inc., mai 14, Cambridge, Mass., 2004.
- PALLEY T.I. «External contradictions and the chinese development model: why China must abandon export-led growth or risk a global economic crisis», document présenté lors d'une conférence ayant pour titre «China-US Relations in the Asia-Pacific Context», sous le parrainage conjoint de la Graduate School of International Studies, Denver University et de la School of International Studies, Peking University, organisée à Beijing, Chine, les 21-23 octobre 2004 et celui du *Journal of Contemporary China*.
- , «Export-led growth: is there any evidence of crowding-out?», in Arestis et al., *Globalization, Regionalism, and Economic Activity*, Edward Elgar, Cheltenham, 2003.
- , *A New Development Paradigm: Domestic Demand-Led Growth*, Foreign Policy in Focus, septembre 2002, <http://www.fpip.org/>. Également in WEAVER J. et BAKER J. (dir.), *After Neo-liberalism: Economic Policies That Work for the Poor, New Rules for Global Finance*, Washington D.C., 2002.
- , «Manufacturing matters: the impact on productivity growth, wages, and income distribution», *AFL-CIO Economic Policy Working Paper*, E035, AFL-CIO, Washington D.C., octobre 1999.
- SCOTT R., *US-China Trade, 1989-2003: Impact on Jobs and Industries, Nationally and State-by-State*, rapport préparé pour la US-China Economic and Security Review Commission, Washington D.C., janvier 2005.
- STOLPER W.F. et SAMUELSON P.A., «Protection and real wages», *Review of Economic Studies*, n° 9, novembre 1941, p. 58-73.

L'externalisation des emplois dans les services aux entreprises en Europe

Barbara Gerstenberger et Richard Alexander Roehrl

Le débat sur l'«externalisation», un concept introduit voici quelques années à peine, est passé ces derniers mois en tête des priorités de l'agenda politique et a capté l'attention des médias. En 2004, *The Economist* a présenté 87 articles traitant de l'externalisation et de la délocalisation à l'étranger, dont 46 étaient tout particulièrement axés sur l'externalisation des services. Une recherche dans la base de données Factiva, composée de coupures de presse, a permis de retrouver pour l'Europe plus de 12 000 articles faisant référence à l'externalisation ou à la délocalisation à l'étranger (contre plus de 22 000 articles pour les États-Unis).

Ce débat a été alimenté par les chiffres mis en évidence dans la très célèbre étude Forrester (2002) qui prévoyait que d'ici 2015, 3,3 millions de postes d'employés américains seraient transférés «à l'étranger» vers des pays à moindres coûts de main-d'œuvre tels que l'Inde¹. En Europe, l'accent a été mis sur la migration des emplois de services informatiques connexes vers l'Europe de l'Est, ainsi que sur la délocalisation accrue vers l'Asie. La base statistique et méthodologique des estimations ainsi menées par des entreprises privées n'est toutefois pas totalement satisfaisante à ce jour².

1. Dans une étude de suivi réalisée en 2004 sur la base d'une enquête menée auprès de 100 firmes spécialisées dans l'externalisation de procédés d'affaires et de 1 800 entreprises de pointe issues du secteur des TIC aux États-Unis et en Inde, Forrester a conclu que l'externalisation à l'étranger s'accélérait et que 542 000 emplois dans les TIC pourraient être perdus d'ici 2015, soit 50 000 emplois par an. Cf. John McCarthy, *Near-Term Growth of Offshoring Accelerating* [Accélération de la croissance à très court terme de la délocalisation à l'étranger], Forrester Research, mai 2004.

2. De telles estimations sont, par nature, identiques aux estimations fournies par ces mêmes entreprises en ce qui concerne les implications potentielles du commerce électronique au milieu des années 1990.

Si la relocalisation des activités de production et la perte associée d'emplois dans la fabrication ne sont un phénomène nouveau ni aux États-Unis ni en Europe, l'intensification de la concurrence mondiale dans le secteur des emplois hautement qualifiés est devenue une préoccupation majeure dans les pays industrialisés. Plusieurs facteurs ont facilité la délocalisation accrue à l'étranger : Internet, les améliorations infrastructurelles dans les pays en développement et une très forte diminution des coûts de transmission de données et de transport international. Ceci a permis aux entreprises de services de réduire actuellement leurs coûts en recourant à une main-d'œuvre étrangère pour exécuter des tâches naguère exécutées en interne. Les tâches initialement externalisées avaient tendance à être des fonctions d'arrière-guichet standardisées ne nécessitant généralement aucun contact en face à face avec le client ou d'autres travailleurs. Depuis peu toutefois, même les fonctions dans des professions très spécialisées comme l'architecture et la radiologie font l'objet d'une externalisation à l'étranger sous prétexte que toutes les tâches exécutables à l'aide des moyens de télécommunications peuvent, en principe, être externalisées à l'étranger.

Quelle est donc l'ampleur de cette menace ? Bien que certaines projections donnent une image sombre de la situation, il est pratiquement impossible de trouver des données fiables sur le nombre d'emplois déjà délocalisés à l'étranger ; les prévisions pour l'avenir sont encore plus incertaines. L'un des obstacles à la collecte de données fiables est le manque de définition claire. « Délocalisation à l'étranger », « externalisation », « externalisation à l'étranger » et « délocalisation » ne sont que quelques-uns des termes utilisés actuellement de façon interchangeable pour décrire le même phénomène, à savoir le transfert au-delà des frontières nationales de tâches exécutées dans une entreprise domestique.

L'*European Restructuring Monitor* (ERM)³, qui fournit les données utilisées dans cet article, utilise le terme « délocalisation » pour décrire les activités de restructuration qui impliquent un déplacement des tâches de production et de services au-delà des frontières nationales, peu importe que l'opération soit intra-compagnie ou non. La dimension

3. L'*European Restructuring Monitor* (ERM) est un outil conçu dans le but de donner un aperçu rapide des activités de restructuration en Europe et de leurs conséquences sur l'emploi. Il fournit des informations sur des cas de restructuration individuels et permet de rassembler des statistiques comparant des pays, des secteurs et des types de restructuration. Toutes les informations sont basées sur l'analyse de quotidiens et de la presse d'affaires dans l'UE 15 et dans trois des nouveaux États-membres, à savoir la République tchèque, la Pologne et la Slovaquie. Depuis avril 2005, la surveillance a été étendue à l'UE 25 ainsi qu'à la Bulgarie et à la Roumanie. De plus amples informations sont disponibles à l'adresse : <http://www.emcc.eurofound.eu.int/erm/>.

géographique de ces déplacements est, par conséquent, le principal élément distinctif. L'ERM inclut également une catégorie « Externalisation » qui est réservée à la dimension juridique du déplacement des tâches, à savoir la fourniture de tâches par une entreprise indépendante (« sous-traitance ») *au sein* d'un même pays.

Cette distinction entre la dimension géographique et la dimension juridique du déplacement des emplois est maintenue dans un rapport thématique consacré à l'externalisation des TIC et des services connexes au sein de l'UE, qui a été préparé pour l'Observatoire européen du changement (EMCC)⁴ en 2004. Les deux dimensions sont toutefois regroupées sous le terme « externalisation à l'étranger ». Ce terme fait référence à tout déplacement au-delà des frontières nationales d'activités initialement exécutées en interne, celles-ci étant désormais réalisées à l'extérieur soit par des filiales de la maison-mère, soit par des fournisseurs indépendants. Les principales observations du rapport périodique sont présentées dans la seconde partie du présent article.

Compte tenu du manque de données statistiques fiables, les entreprises sont de plus en plus invitées à présenter leur expérience pratique de l'externalisation et leurs motivations à partir de preuves « anecdotiques » et à relater les enseignements qu'elles ont tirés de l'opération. En mars 2005, l'Observatoire européen du changement a organisé un séminaire intitulé « *Offshore outsourcing for business services – threat or opportunity?* » (Externalisation à l'étranger des services aux entreprises : menace ou opportunité ?) au cours duquel trois multinationales et une PME ont fait part de leurs expériences passées et de leurs stratégies pour l'avenir. La troisième partie de cet article présentera les événements les plus marquants de ce séminaire.

DONNÉES DU « BAROMÈTRE EUROPÉEN DES RESTRUCTURATIONS » (ERM)

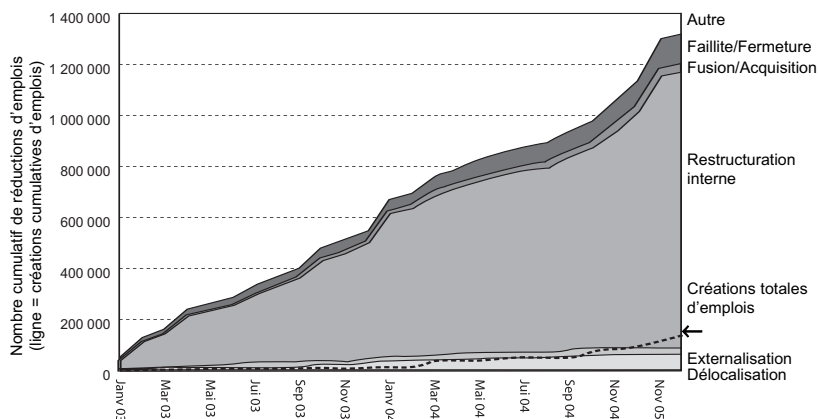
Le « Baromètre européen des restructurations » (*European Restructuring Monitor – ERM*) est un outil conçu dans le but de donner un aperçu rapide des activités de restructuration en Europe et de leurs conséquences sur l'emploi. L'ERM est une base de données en ligne

4. L'Observatoire européen du changement (EMCC) fait partie de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, une agence européenne établie à Dublin. Créé en 2001, l'EMCC a pour mission de soutenir les principaux acteurs dans la compréhension, l'anticipation et la gestion du changement. Tout en développant des outils de surveillance, l'EMCC mène une recherche d'étude sectorielle et par cas et organise l'échange d'expériences pratiques. Les résultats des activités de l'EMCC sont disponibles à l'adresse : <http://www.emcc.eurofound.eu.int>.

composée d'informations sur les activités de restructuration annoncées dans les médias nationaux et par d'autres sources. Un réseau de correspondants couvrant les 25 États-membres de l'UE ainsi que la Bulgarie et la Roumanie réunit des informations sur les cas de restructuration d'entreprises qui conduisent à la création ou à la perte d'au moins 100 emplois. L'ERM surveille également les situations de restructuration impliquant des sites de 250 travailleurs au moins où 10 % des emplois sont perdus à la suite d'une restructuration. Les correspondants de l'ERM contactent ces entreprises afin de vérifier les informations publiées et d'obtenir des précisions. Le projet est en cours depuis fin 2001 et, à ce jour, la réaction en ce qui concerne la couverture est positive, en particulier depuis 2003. Il a fallu toutefois renoncer à couvrir les petites entreprises et les micro-entreprises, ainsi que les réductions d'emplois de petite envergure. L'approche de l'ERM offre néanmoins l'avantage d'être une source riche et actualisée d'études de cas, de meilleures pratiques et d'informations qualitatives sur les tendances dans les divers environnements de travail à une époque marquée par un manque de rapports statistiques nationaux complets sur la restructuration. Pour les réactions politiques ultérieures, de telles informations qualitatives sont encore plus importantes que les informations quantitatives.

Selon les données de l'ERM, la délocalisation de la production et des activités de service n'est certainement pas la principale cause de pertes d'emplois au sein de l'UE. Le graphique 1 montre les pertes (et créations) totales d'emplois annoncées, classées par type de restructu-

Graphique 1. — Principales réductions d'emplois annoncées chaque mois par type de restructuration, janvier 2003-février 2005 (UE 15 + 3)



Réductions totales : 1 574 cas, moyenne = 829, Dév. st. = 3 496, taille d'entreprise moyenne = 8 802

Créations totales : 249 cas, moyenne = 512, Dév. st. = 940, taille d'entreprise moyenne = 1 371

Réductions (délocalisation) : 127 cas, moyenne = 494, Dév. st. = 1 040, taille d'entreprise moyenne = 4 163.

ration, au sein de l'UE 15, en République tchèque, en Slovaquie et en Pologne, telles qu'elles ont été enregistrées dans l'ERM chaque mois entre janvier 2003 et février 2005.

Plus de 80 % des pertes d'emplois annoncées (soit à peu près 1 080 000 emplois) étaient dues à des restructurations internes et découlaient de la nécessité de s'adapter au changement technologique, des variations au niveau de la demande du consommateur et des modifications dans l'organisation du travail. Par comparaison, moins de 5 % des pertes d'emplois (soit environ 63 000) étaient clairement attribuables à la décision de délocalisation des activités de production prise par l'entreprise. Autrement dit, sur les 50 000 emplois perdus en moyenne par mois pour raison de restructuration dans les 18 pays surveillés, moins de 3 000 ont été sacrifiés sur l'autel de la délocalisation. Ces chiffres sont tout à fait comparables aux estimations descendantes globales telles que celles de l'UE qui annoncent la perte et la création de *grosso modo* 150 000 nouveaux emplois chaque mois au sein de l'UE 25. Il est important de noter cependant que les entreprises de plus petite taille, où se situent la plupart des emplois, ne sont pas reprises dans cet échantillon.

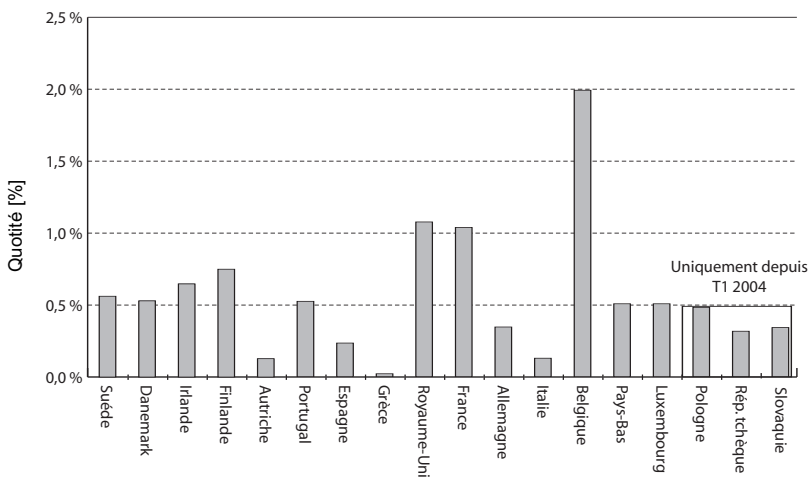
On notera que l'augmentation du nombre global de réductions d'emplois liées à des activités de restructuration se déroule de façon linéaire (plutôt qu'exponentielle) sur la période observée, ce qui implique un nombre relativement constant de nouvelles réductions d'emplois par mois. Ceci est également vrai dans le cas des activités de délocalisation puisqu'on n'observe aucune augmentation importante du nombre de pertes d'emplois imputables à la délocalisation. L'ERM montre que c'est essentiellement au niveau des très grandes entreprises (occupant 8 800 travailleurs en moyenne) que l'activité de restructuration est la plus grande et que les conséquences sur l'emploi sont les plus dramatiques (800 emplois perdus d'un seul coup en moyenne). Les délocalisations touchent essentiellement les entreprises d'une taille moyenne relativement grande (environ 4 200 travailleurs). Quant aux créations d'emplois telles qu'elles sont enregistrées par l'ERM, elles sont généralement la prérogative des plus petites unités des grandes entreprises (employant en moyenne 1 400 travailleurs)⁵.

Le graphique 2 présente la perte brute d'emplois par suite d'une restructuration dans les différents pays entre le premier trimestre 2003 et

5. Par opposition aux réductions d'emplois, les créations d'emplois ne sont manifestement pas aussi bien couvertes par l'ERM. Les bonnes informations sont simplement moins utiles que les mauvaises. Une bonne partie des créations d'emplois ont, par ailleurs, lieu dans les entreprises de très petite taille, occupant dix travailleurs ou moins.

le premier trimestre 2005. Pour les 18 pays de l'UE analysés, les réductions brutes annoncées sur la période examinée représentaient 0,6 % de l'emploi total. Les différences par pays en ce qui concerne la portée, la nature et les effets de la restructuration sur le marché de l'emploi sont importantes. Avec des pertes d'emplois brutes annoncées supérieures à 2 % de l'emploi total, c'est la Belgique qui a été la plus touchée, suivie par le Royaume-Uni et la France. De grandes différences existent entre les pays du Benelux (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg). Aucune tendance commune ne s'est dégagée entre les quatre grandes économies centrales, à savoir la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. Quant aux pays « périphériques », ils affichent également des différences importantes. Sachant que le Royaume-Uni et l'Allemagne sont les deux seuls pays de l'UE à avoir enregistré une perte nette d'emplois entre 2003 et 2005⁶, il est tentant de vouloir tirer des conclusions sur l'effet de la flexibilité du marché de l'emploi. Il convient toutefois de se garder de faire de telles interprétations en se fondant sur des données de court terme qui couvrent seulement deux années.

Graphique 2. — Quotité représentée par les réductions d'emplois annoncées (T1 2003-T1 2005) sur l'emploi total au cours du premier trimestre 2004



Un regard sur la répartition des cas de restructuration et les effets sur l'emploi par secteur attire l'attention sur le nombre élevé de pertes d'emplois dans le secteur des services financiers. Dans le tableau 1, les 7 350 pertes d'emplois annoncées au niveau des services financiers résultent de la décision prise par trois institutions basées au Royaume-

6. Cf. Chronos, la base de données en ligne d'EUROSTAT, avril 2005.

Uni, à savoir Norwich Union, HSBC et Prudential, de déplacer leurs centres d'appels et leurs fonctions d'arrière-guichet en Inde, en Malaisie et en Chine. On notera cependant que c'est dans le secteur manufacturier que se sont produites la plupart des délocalisations.

Une comparaison entre les chiffres de 2003 et ceux de 2004 montre qu'une extrapolation de tendances observées sur un an (ou sur un trimestre) peut produire des résultats relativement trompeurs.

Avec 3 300 emplois perdus au total, les pertes dans le secteur des services financiers en 2004 ont été nettement moins élevées. Elles restent néanmoins importantes, *a fortiori*, si l'on tient compte du fait qu'elles se rapportent à un cas spécifique, en l'occurrence la Norwich Union au Royaume-Uni, où les pertes d'emplois ont été annoncées après que l'entreprise ait décidé de délocaliser à l'étranger une plus grande partie de ses emplois.

Les chiffres globaux pour 2004 confirment que même si la délocalisation n'est pas forcément la première cause de perte d'emplois en Europe, le nombre de cas de délocalisations s'est considérablement accru, passant de 45 cas en 2003 à 77 en 2004.

Enfin, un appel à la prudence s'impose concernant la vaste catégorie de la « restructuration interne » : comme l'ont confirmé d'autres organisations qui surveillent les notifications de restructuration dans la presse, les entreprises hésitent de plus en plus à faire part de leurs intentions de délocalisation. Pour reprendre les termes de Bronfenbrenner et Luce dans le *Multinational Monitor*, « les entreprises qui licencient des travailleurs aux États-Unis et étendent leurs opérations en Inde peuvent tenter de nier ou de dissimuler un lien direct entre les deux événements⁷ ». On peut suspecter une même réticence à révéler des plans de délocalisation à l'étranger de la part des entreprises européennes en raison du coup qu'une telle révélation pourrait porter à l'image publique de l'entreprise. Il est, dès lors, tout à fait probable qu'un nombre de cas de restructurations enregistrées dans l'ERM qui impliquent la délocalisation d'emplois soient repris en réalité dans la catégorie des « restructurations internes ».

7. http://www.thirdworldtraveler.com/Corporate_Welfare/Offshoring.html.

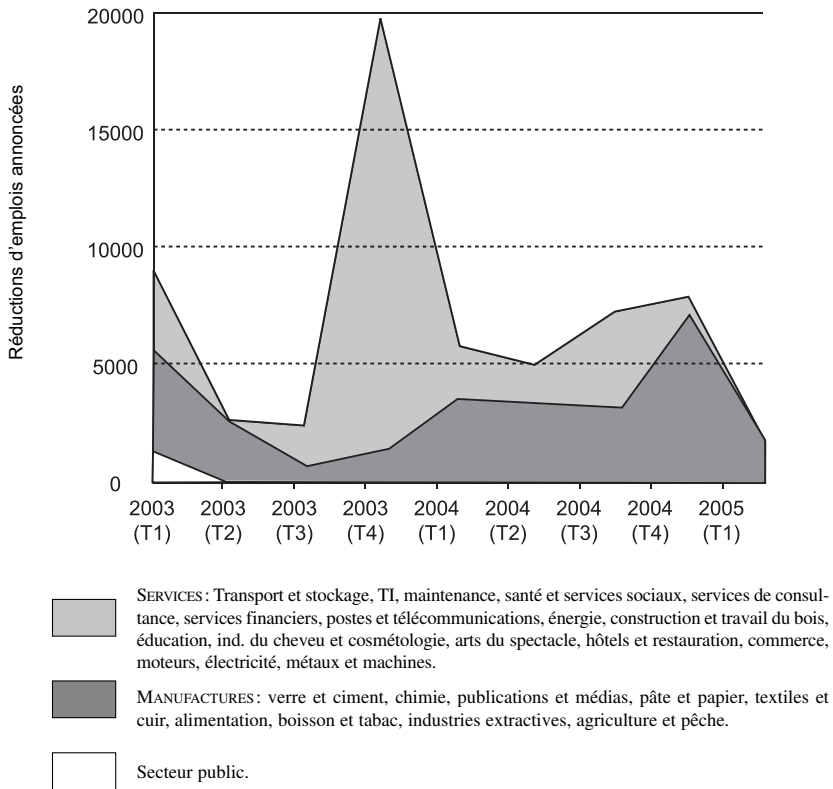
Tableau 1. — Répartition des cas et effets sur l'emploi, par secteur (2003)

Secteur	Nombre de réductions d'emplois prévues	Pourcentage de réductions d'emplois prévues	Nombre de créations d'emplois prévues	Pourcentage de réductions d'emplois prévues	Nombre de cas	Pourcentage de cas
Textiles et cuir	3 008	13,31 %	0	0 %	8	17,78 %
Électricité	2 110	9,34 %	0	0 %	6	13,33 %
Poste et télécommunications	3 344	14,8 %	0	0 %	5	11,11 %
Métaux et machines	1 337	5,92 %	0	0 %	5	11,11 %
Moteurs	990	4,38 %	0	0 %	4	8,89 %
Services financiers	7 350	32,52 %	0	0 %	3	6,67 %
Chimie	240	1,06 %	0	0 %	3	6,67 %
Verre et ciment	225	1 %	0	0 %	2	4,44 %
Alimentation, boissons et tabac	650	2,88 %	60	100 %	2	4,44 %
Industrie du cheveu et cosmétiques	1 200	5,1 %	0	0 %	1	2,22 %
Industries extractives	350	1,55 %	0	0 %	1	2,22 %
Énergie	976	4,32 %	0	0 %	1	2,22 %
Construction et travail du bois	90	0,4 %	0	0 %	1	2,22 %
Commerce	42	0,19 %	0	0 %	1	2,22 %
Technologie de l'information	90	0,4 %	0	0 %	1	2,22 %
Service de consultation aux entreprises	600	2,65 %	0	0 %	1	2,22 %

Tableau 2. — Répartition des cas et des effets sur l'emploi, par secteur (2004)

Secteur	Nombre de réductions d'emplois prévues	Pourcentage de réductions d'emplois prévues	Nombre de créations d'emplois prévues	Pourcentage de réductions d'emplois prévus	Nombre de cas	Pourcentage de cas
Métaux et machines	3 835	16,49 %	350	40,18 %	13	16,88 %
Moteurs	2810	12,08 %	100	11,48 %	12	15,58 %
Électricité	2 373	10,02 %	0	0 %	10	12,99 %
Poste et télé-communications	1 687	7,25 %	221	25,37 %	10	12,99 %
Alimentation, boissons et tabac	1 653	7,11 %	0	0 %	7	9,09 %
Chimie	1 629	7 %	0	0 %	7	9,09 %
Textiles et cuir	1 503	6,46 %	0	0 %	5	6,49 %
Commerce	115	0,49 %	200	22,96 %	2	2,6 %
Santé et travail social	550	2,36 %	0	0 %	2	2,6 %
Verre et ciment	3 000	12,9 %	0	0 %	2	2,6 %
Transport et stockage	200	0,86 %	0	0 %	1	1,3 %
Arts du spectacle	150	0,64 %	0	0 %	1	1,3 %
Services financiers	3 300	14,19 %	0	0 %	1	1,3 %
Service de consultance aux entreprises	210	0,9 %	0	0 %	1	1,3 %
Technologie de l'information	70	0,3 %	0	0 %	1	1,3 %
Construction et travail du bois	101	0,43 %	0	0 %	1	1,3 %
Pâte et papier	76	0,33 %	0	0 %	1	1,3 %

Graphique 3. — Réductions d'emplois trimestrielles dues à l'externalisation à l'étranger par secteur (UE 15 + 3)



Le graphique 3 montre le profil trimestriel des réductions d'emplois annoncées pour raison d'externalisation à l'étranger. Les zones en gris foncé et en gris clair indiquent les réductions d'emplois dans le secteur des services et de la manufacture respectivement. Compte tenu du petit nombre de cas plus importants, l'ampleur des réductions d'emplois fluctue considérablement.

Le nombre important de cas, impliquant la délocalisation des emplois de service, qui a été enregistré par l'ERM, s'est révélé suffisamment marquant pour examiner la problématique de l'externalisation d'une manière plus détaillée au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise.

EXTERNALISATION DES TIC ET DES SERVICES CONNEXES
AU SEIN DE L'UE

Le plus grand défi rencontré pour analyser avec précision la situation actuelle et anticiper les évolutions de demain a été le manque d'indicateurs statistiques fiables pour l'externalisation à l'étranger des services. Les statistiques du commerce posent problème dans la mesure où il est nettement plus difficile de suivre la circulation de biens immatériels au-delà des frontières. Le commerce intracompagnie ne fait pas non plus l'objet de rapports distincts ou explicites dans la plupart des statistiques commerciales officielles, ce qui complique l'établissement d'une distinction entre la circulation des services au sein d'une même organisation et celle qui se produit entre plusieurs entreprises.

Une approche alternative consiste à examiner les statistiques de l'emploi, en particulier celles de secteurs qui fournissent une bonne indication des tendances présentes et à venir.

Le rapport *Outsourcing of ICT and Related Services in the EU* (Externalisation des TIC et des services connexes dans l'UE) fait appel à divers travaux existants couvrant plus de vingt années de recherche sur le « traitement de l'information à l'étranger », le « télétravail transfrontalier », la « nouvelle répartition mondiale de la main-d'œuvre dans les services d'information » et d'autres thèmes connexes, traitant essentiellement du même phénomène.

L'intention des auteurs était d'identifier tout d'abord les emplois de service susceptibles, en principe, d'être « délocalisés à l'étranger ». Ils ont utilisé des données émanant de la *UK Labour Force Survey* (Étude de la main-d'œuvre britannique) qui recueille, depuis 1996, des données visant à déterminer si les personnes travaillent à distance, dans le cadre de leur occupation professionnelle, en utilisant une connexion de télécommunications et un ordinateur. Par définition, les tâches réalisées à distance peuvent être exécutées grâce aux moyens de télécommunications et sont, dès lors, en principe susceptibles d'être accomplies dans un bureau situé à l'étranger.

Les deux secteurs les plus menacés de délocalisation à l'étranger (ou qui offrent les plus grandes possibilités d'externalisation) selon la classification NACE sont ceux de la catégorie NACE 72 « Activités informatiques » (traitement des données, conseils en systèmes informatiques et en logiciels et autres activités informatiques) et la catégorie NACE 74 « Services fournis principalement aux entreprises » (activités de centre d'appels, secrétariat, traductions, comptabilité, audits, conseils fiscaux, etc.). Partant des données d'Eurostat, les auteurs du rapport ont ensuite examiné la répartition de l'emploi dans ces secteurs

et ont trouvé qu'ils représentent respectivement 1,3 % (NACE 72) et 6,3 % (NACE 74) des emplois européens. Au sein de l'UE élargie (Pologne non comprise), les deux secteurs combinés emploient 13,7 millions de personnes.

Une analyse des tendances de l'emploi dans ces secteurs ne fournit aucune preuve d'une perte nette de postes entre 2000 et 2003, malgré d'importants glissements dans l'emploi. Au contraire, ces secteurs ont été marqués par un accroissement net de l'emploi dans tous les États-membres à l'exception du Danemark, sans enregistrer la moindre perte d'emploi dans le secteur des « services fournis principalement aux entreprises ». La croissance de l'emploi dans ce secteur a été nettement supérieure dans les nouveaux États-membres : en République tchèque, l'emploi dans le secteur a augmenté de 90 % entre 2000 et 2003. Ceci laisse supposer qu'un grand nombre d'emplois ont été délocalisés vers l'UE.

Cette image positive s'explique en partie par la diversité linguistique de l'Europe et par les écarts salariaux au sein de l'Europe qui offrent nettement plus de possibilités aux entreprises prévoyant de délocaliser leurs services. De nombreux emplois ont, par ailleurs, déjà été externalisés vers l'Europe en provenance des États-Unis et d'autres parties du monde. La croissance des deux secteurs, à savoir des TIC et des services fournis principalement aux entreprises, reflète la tendance générale à externaliser (c'est-à-dire à sous-traiter) les TIC et des fonctions rendues possibles par les TIC, ce qui a débouché sur un déplacement général de l'emploi vers ces secteurs à partir d'autres parties de l'économie et, de manière croissante, à partir du secteur public.

Peut-on en conclure que l'externalisation à l'étranger ne constitue pas une menace pour l'emploi en Europe ? Il ressort clairement des informations recueillies par l'ERM que l'externalisation à l'étranger s'est fréquemment soldée par des cas individuels de réductions relativement importantes d'emplois au sein d'une entreprise particulière. À ce jour, il est toujours rare que l'externalisation à l'étranger soit associée à des licenciements réels, étant donné qu'il existe une tendance à considérer les pertes d'emploi dans le contexte des fluctuations normales de la main-d'œuvre. Il est toutefois très clair que, sous la pression d'une possible externalisation à l'étranger, de nombreux emplois naguère sûrs sont désormais exposés à un plus grand risque. De même, le changement organisationnel est susceptible d'avoir un impact sur les besoins en compétences (compétences linguistiques et aptitudes de communication, par exemple), créant ainsi un risque d'exclusion pour ceux qui ne disposent pas de compétences actualisées.

Enfin, même si l'externalisation à l'étranger est une pratique de plus en plus courante dans les affaires, elle reste associée à un risque élevé

d'échec, et les bénéfiques potentiels ont tendance à montrer des variations selon les entreprises et les pays. Une comparaison des économies d'échelle réalisées par les États-Unis et par l'Allemagne révèle que l'économie américaine gagne en moyenne 1,12 dollar à 1,14 dollar par dollar de dépenses d'entreprise transféré vers l'Inde, alors que l'Allemagne perd 0,20 euro par euro transféré vers l'Inde ou l'Europe de l'Est. Les auteurs du rapport périodique de l'EMCC attribuent cette différence à des frais de coordination potentiellement supérieurs pour les entreprises allemandes, compte tenu des différences linguistiques et culturelles plus grandes et d'une réemployabilité des travailleurs allemands moindre.

Afin de comprendre les risques associés à l'externalisation à l'étranger, il est nécessaire d'en savoir plus sur les stratégies des entreprises, sur les raisons qui les poussent à externaliser des activités de service et sur leurs expériences passées. Au cours d'un séminaire qu'il a organisé au profit des membres de son réseau d'entreprises en mars 2005, l'Observatoire européen du changement a étudié les stratégies de sociétés qui ont externalisé à l'étranger des services aux entreprises. ABN AMRO (Pays-Bas), Elcoteq-Personalijuht (Estonie), T-Systems (Autriche) et Siemens Business Services (SBS, Irlande) ont présenté leur stratégie et fourni une évaluation de leur expérience de l'externalisation à l'étranger. Le chapitre suivant donne un aperçu des faits marquants du séminaire⁸.

L'EXTERNALISATION À L'ÉTRANGER DE SERVICES AUX ENTREPRISES : MENACE OU OPPORTUNITÉ ?

De toute évidence, la décision d'externaliser ou de délocaliser à l'étranger des activités d'entreprise ne se prend pas à la légère. Il s'agit généralement d'un processus à long terme parsemé d'embûches et marqué de nombreux points de décision tout au long du parcours. La délocalisation des emplois n'est pas toujours une stratégie explicite, mais peut s'inscrire dans le cadre d'un processus plus large de restructuration de l'entreprise mis sur pied pour des raisons d'efficacité tout en tenant compte de la nature mondiale des marchés modernes.

Une telle restructuration d'entreprise peut impliquer la concentration des activités d'affaires dans des centres de services communs, c'est-à-dire des unités rentables spécialisées qui desservent l'ensemble de l'entreprise et peuvent éventuellement offrir les mêmes services à

8. Un rapport complet sur le séminaire et les quatre cas cités en exemple sont disponibles sur le portail de l'EMCC à l'adresse : <http://www.emcc.eurofound.eu.int/exchange.htm>.

des entreprises externes. Le déplacement vers une unité de services communs implique qu'il faut procéder à une évaluation critique de tous les aspects organisationnels, y compris les disponibilités en personnel, les aptitudes, les coûts, l'infrastructure TIC et les procédures de travail. Cette évaluation peut amener à conclure qu'il est plus rentable d'externaliser une partie, voire l'ensemble du travail. Lorsque cette décision est prise, la question qui se pose est de savoir à qui confier le travail et où l'externaliser. Dans une économie mondialisée, où une grande partie du monde est devenue une place de marché pour la négociation de services aux entreprises, les sites à distance se positionnent de plus en plus comme des destinations viables.

Un approvisionnement mondial avec un choix de combinaisons

Les fournisseurs de services tels que SBS et T-Systems offrent des solutions sur mesure aux entreprises désireuses d'externaliser. Il peut s'agir de fonctions de programmation de routine comme de l'ensemble d'un processus d'affaires englobant l'infrastructure technique et la gestion. Lorsqu'ils conçoivent des solutions d'affaires pour leurs clients, les fournisseurs de services recherchent constamment la meilleure possibilité pour chaque composant de ce service. La capacité et les connaissances pour exécuter une activité spécifique étant désormais disponibles à plusieurs endroits, le fournisseur de services dispose d'une plus grande flexibilité pour combiner différentes activités. Parallèlement, les risques peuvent être étalés.

Des fournisseurs de services organisés au niveau mondial «mélangent et marient» les capacités de fourniture de services disponibles en provenance de différents pays, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur propre groupe, et les combinent de diverses manières pour offrir la formule de service requise. Chaque solution aura ses propres coûts, ses propres avantages et son propre impact sur l'emploi. Un client pourrait, par exemple, demander un personnel travaillant «en bout de chaîne» pour être en contact face à face direct ou souhaiter que cette partie du travail reste «en Europe». À titre alternatif, le client pourrait demander un personnel particulier hautement spécialisé, éventuellement à un coût supérieur, ou demander à l'inverse le service au coût le plus bas possible, indépendamment du type de personnes qui le fournit. La base de compétences, les coûts salariaux et non salariaux, les capacités linguistiques, le fuseau horaire, la culture et la stabilité de la région sont quelques-uns des facteurs les plus souvent pris en considération lors de la préparation d'une formule spécifique pour un client.

Étant eux-mêmes organisés à l'échelle mondiale, ces fournisseurs

de services sont d'importants catalyseurs pour la mondialisation générale de l'économie. Inutile de dire que les « capacités de fourniture », y compris celles des fournisseurs de services eux-mêmes, sont sans cesse mises en concurrence, en particulier dans le cas des firmes qui sont à la fois fournisseurs et clients de services d'affaires.

Focus sur le client, tout autour du globe

Une autre raison majeure expliquant le choix des fournisseurs de services d'externaliser à l'étranger est la décision que prennent les sociétés clientes de se réorganiser à l'échelle mondiale et d'exiger cette même flexibilité de la part des sous-traitants. La délocalisation mondiale des activités de production n'est pas une nouvelle stratégie. Compte tenu cependant de l'entrelacement croissant des produits et des services, si l'un d'eux est déplacé, l'autre doit souvent l'être aussi, même si les TIC ont la capacité de jeter une passerelle pour réduire les distances dans le temps et dans l'espace. Si des firmes externalisent une grande partie de leurs services d'affaires, la délocalisation de leurs activités de production implique que le service connexe doit, lui aussi, être mobile: les clients évoluent au niveau mondial et les fournisseurs de services doivent faire de même.

L'externalisation à l'étranger est ainsi devenue une stratégie essentielle pour les grands fournisseurs de services. D'une manière générale, les services offerts tendent à « remonter la chaîne de valeur »: on commence par l'exécution de tâches délimitées et standardisées, puis on intègre progressivement d'autres activités et on finit par fournir un processus d'affaires complet. Le fournisseur de cette formule devient ainsi un partenaire stratégique pour l'entreprise externalisante, ce qui s'accompagne parfois du déclenchement d'une autre tendance, à savoir la « délocalisation inverse à l'étranger ». Une telle tendance peut être illustrée par certains des plus grands fournisseurs de services indiens qui ont démarré comme sous-traitants dans la programmation logicielle de routine et sont aujourd'hui fournisseurs de processus d'affaires à part entière, s'approvisionnant eux-mêmes au niveau mondial, « ramenant » même certaines activités en Europe.

Il est clair que l'interconnectivité croissante des entreprises, qui résulte de la tendance à l'externalisation de services d'affaires, accélère la mondialisation de l'économie. L'externalisation à l'étranger est, dans un certain sens, un processus autostimulateur, tant pour le client que pour le fournisseur.

Stratégies de délocalisation à l'étranger orientées vers la clientèle de T-Systems

Le principe «*follow the sun*» (suivre le soleil), pour permettre la fourniture de services 24 heures sur 24, a conduit à l'exploitation de centres de contrôle de réseau dans les villes de Chicago, Francfort et Tokyo.

Le principe «*follow the client*» (suivre le client), implique qu'il faut suivre les grands clients vers les destinations telles que la Chine et exploiter des usines à coûts élevés dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, où les clients se situent. Leur présence aux endroits à coûts élevés de main-d'œuvre est également liée au besoin d'aptitudes spéciales ou à l'importance de la responsabilité des sociétés.

Le développement logiciel est délocalisé à Saint-Pétersbourg en Russie en raison des coûts salariaux et des compétences disponibles à cet endroit. Saint-Pétersbourg est considérée comme une facilité de proximité, le personnel pouvant y être amené en avion sur demande en quelques heures. De nombreux clients situés en Europe doivent être approvisionnés au niveau local. Il en résulte qu'environ 35 % seulement de toute la programmation logicielle est délocalisée vers l'Inde.

Grand et mondial ou petit et local ?

Une logistique d'entreprise plus « traditionnelle » s'applique, bien entendu, toujours à l'externalisation des services d'affaires. Une croissance rapide des activités d'une entreprise peut encourager l'externalisation par le fait qu'elle s'accompagne d'une limitation de la capacité interne, tandis que d'importants investissements ne peuvent être justifiés. Certaines activités sont simplement de meilleure qualité et meilleur marché lorsqu'elles sont fournies par des entreprises spécialisées qui possèdent l'infrastructure et les aptitudes nécessaires. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. Au niveau national, ce mécanisme économique a toujours été important pour la croissance de l'emploi. Voilà pourquoi la croissance actuelle de l'externalisation ne constitue, par définition, pas une menace pour les marchés nationaux du travail. Au contraire, elle peut offrir des possibilités pour la croissance endogène locale des affaires.

La fourniture de services aux entreprises n'est pas forcément le monopole des plus grands acteurs. Les petites firmes locales peuvent offrir les avantages de la proximité et des contacts locaux, étant donné que le contact direct régulier, nécessaire pour régler les procédures avec précision, résoudre les problèmes ou partager les connaissances, est souvent négligé lorsque l'on va à l'étranger. C'est là que réside la force des acteurs locaux. L'externalisation des fonctions de gestion des

ressources humaines par Elcoteq et OÜ Personalijuht, par exemple, illustre à quel point de tels procédés peuvent nécessiter une coopération et une communication considérables pour faire naître la confiance et la compréhension mutuelles.

Dans le cas d'Elcoteq Tallinn, le directeur des ressources humaines signale qu'une discussion sur l'externalisation, à laquelle il a assisté lors d'une conférence sur le thème des ressources humaines, a incité sa firme à rechercher une solution externe afin d'absorber l'impact de son expansion rapide. Pour OÜ Personalijuht, le contrat avec Elcoteq a démontré qu'il existait un marché mûr pour les activités externalisées de gestion des ressources humaines, offrant la possibilité d'une croissance internationale plus poussée. Ceci a amené OÜ Personalijuht à prendre la décision d'ouvrir une filiale en Lituanie. L'étape suivante de la stratégie de croissance de cette firme sera le développement d'un nouveau service d'administration des salaires en Finlande.

L'externalisation du travail très spécialisé et non standard, nécessitant une adaptation fréquente, crée une niche pour les petits acteurs lorsque le marché est mûr à la fois pour l'entreprise qui externalise et pour le fournisseur de services. Pour le fournisseur de services local de plus petite taille, il peut s'agir du coup de pouce initial requis pour se mondialiser.

Dialogue social

En rapport avec les principaux facteurs de réussite de l'externalisation à l'étranger, tout le monde s'accorde pour reconnaître l'importance d'impliquer les parties prenantes et d'informer les travailleurs et leurs représentants sur les plans et les procédés concernés. Malheureusement, parfois, les bonnes intentions ne suffisent pas. Le respect total des règles et des principes du dialogue social requiert l'implication des représentants des travailleurs ou des syndicats depuis le début afin de convenir de stratégies permettant de gérer l'impact sur les travailleurs. Cette implication passe non seulement par la fourniture d'informations sur les plans et les décisions, mais aussi par la consultation et la négociation.

Dans certains cas, les employeurs et les syndicats sont parvenus à un accord sur la façon d'éviter les licenciements, de promouvoir la requalification, la réorientation et la mobilité interne des travailleurs devenus superflus et de compenser les pertes financières. Le fameux « accord d'employabilité » d'ABN AMRO en est un exemple.

L'objectif fondamental de la politique d'employabilité d'ABN AMRO est de préparer les travailleurs à des développements futurs en optimisant leur employabilité. Il s'agit d'une responsabilité partagée du travailleur et de la banque. L'accord d'employabilité couvre le développement de la carrière (un plan de développement personnel offrant des programmes de formation et d'éducation et, si nécessaire, une orientation par le biais du centre d'employabilité) et la réorganisation (une procédure de sélection et d'adaptation ou d'attribution, et une orientation *via* le centre d'employabilité afin de trouver de nouvelles fonctions et de nouvelles dispositions financières). Dans le centre d'employabilité, un travailleur dispose d'un délai de dix-huit mois pour trouver un nouveau poste au sein de la banque. S'il n'y parvient pas, il est licencié et reçoit une compensation financière. Celle-ci est toutefois inversement proportionnelle au temps pendant lequel le travailleur reste au centre d'employabilité. L'accord d'employabilité inclut un «droit de retour» pour les travailleurs externalisés qui reste valable jusqu'à deux ans après le transfert. Dans les deux projets d'externalisation réalisés sous le couvert de cet accord, 10 % environ des travailleurs concernés ont fait usage de ce droit. Plusieurs d'entre eux relevaient de la catégorie des travailleurs plus âgés.

Il est rare que les accords sur la façon de gérer l'impact de la restructuration de l'entreprise sur les travailleurs soient transparents. Il existe un certain nombre de difficultés en rapport avec l'externalisation à l'étranger. Tout d'abord, les décisions ne sont pas toujours prises dans le pays où se situe la majorité des emplois touchés. Les frontières nationales peuvent également limiter les plans de réintégration dans l'emploi. De même, s'il est possible que les syndicats ne s'opposent pas à l'externalisation, étant donné que des initiatives de remplacement externe pourraient faciliter la réaffectation des emplois au niveau national, des problèmes peuvent survenir en cas de réduction généralisée de l'emploi au sein d'un groupe professionnel spécifique. Si l'ensemble d'un département ou d'une fonction d'entreprise est externalisé, la réaffectation interne peut se révéler impossible, vu qu'il ne reste alors plus de postes présentant des profils de compétence similaires. Chez ABN AMRO, on craint qu'il devienne de plus en plus difficile de trouver des emplois pour les travailleurs lors de prochains projets de réorganisation ou de délocalisation à l'étranger. La réorientation est également plus simple pour les travailleurs plus jeunes qui peuvent trouver des emplois sur le marché du travail extérieur. Elle peut, en revanche, se révéler plus difficile pour les travailleurs plus âgés.

Afin d'anticiper l'impact de la restructuration et de gérer le changement efficacement, il apparaît crucial d'impliquer les travailleurs à un stade précoce : pour préparer la réorientation, pour prévenir la détérioration du climat et pour éviter les démissions de membres clés du personnel persuadés que leur poste est menacé. Le personnel le plus qualifié quitte généralement de sa propre initiative lorsque l'insécurité

d'emploi croît, ce qui peut avoir des effets préjudiciables pour l'ensemble des personnes concernées.

PERSPECTIVES

Une rétrospective montre clairement que l'externalisation à l'étranger de services aux entreprises est le dernier d'un nombre de procédés interconnectés, directement liés au changement technologique, qui ont, à leur tour, engendré des changements au niveau de la localisation de la production. La somme de ces procédés forme ce que l'on appelle communément la « mondialisation ». La fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle ont été les témoins d'une vague préliminaire de mondialisation, marquée par des augmentations rapides des flux de capitaux et un accroissement des échanges commerciaux en matières premières et en produits finis (tels que les textiles). La vague actuelle de mondialisation⁹, qui a débuté après la Seconde Guerre mondiale et qui semble s'être accélérée à partir des années 1980, a consisté en de fortes augmentations des échanges intraproducts, des flux de capitaux et, de façon croissante, des échanges dans les services [Amiti et Wei, 2004]. Ces opérations sont généralement permises par des améliorations technologiques continues, en particulier dans les transports et les communications qui, à leur tour, ont transformé la géographie économique du monde. Comme dans le passé, des groupes d'intérêt spéciaux représentant les parties les plus touchées par ces changements ont tenté de faire pression pour imposer des contraintes politiques sur les flux transfrontaliers susmentionnés, en particulier à des périodes marquées par des changements technologiques rapides [Williamson, 1996]. Dans le passé, de telles tentatives de lobbying ont porté leurs fruits chaque fois que la répartition des coûts et des avantages de la mondialisation est apparue trop inégale. Cela explique les « vagues » récurrentes de la mondialisation.

Que nous révèle donc l'histoire économique sur la nature de l'externalisation actuelle à l'étranger des services aux entreprises ? Tout d'abord, il est probable que les politiques gouvernementales en matière d'externalisation à l'étranger de services aux entreprises auront de vastes conséquences, qui iront au-delà de la seule question économique¹⁰. Les principaux procédés de la mondialisation écono-

9. Voir à titre d'exemple l'ouvrage sur la géographie économique rédigé par Overman, Venables et Krugman, et les travaux sur les systèmes de production publiés par Feenstra, Hanson, Choi, Kimura et coll.

10. Éventuellement aussi au-delà des aspects économiques.

mique sont étroitement liés. À titre d'exemple, une partie importante de l'externalisation à l'étranger de services est directement ou indirectement liée à une externalisation similaire des services de fabrication. L'on pourrait arguer que sans ces liens, les fameux « systèmes de production internationaux fragmentés » n'auraient jamais émergé au rythme où ils l'ont fait au niveau régional et mondial. En général, bien que la nature et la portée actuelles de la mondialisation ne soient pas forcément inévitables, les changements technologiques sous-jacents pourraient se poursuivre malgré tout. De tels changements technologiques ont la capacité d'accroître les avantages potentiels globaux d'une plus grande mondialisation.

Deuxièmement, un niveau « optimal » et un type « optimal » de délocalisation à l'étranger et à l'intérieur du pays semblent exister à tout moment et à tout endroit. Dès que les contraintes politiques sont levées, un « processus d'ajustement » vers le nouvel équilibre débute. Le « dépassement » de cet équilibre « dans un sens comme dans l'autre » peut avoir d'énormes conséquences sur les coûts et l'emploi, comme en témoignent certains signes déjà perceptibles en rapport avec le commerce intraproduits. Bien que la part du commerce intraproduits ne représente qu'un tiers du commerce mondial en produits, des signes de saturation liés aux procédés de délocalisation à l'étranger s'observent déjà. Des multinationales japonaises, par exemple, ont commencé récemment à étendre à nouveau leur capacité de production domestique. En revanche, l'externalisation à l'étranger de services n'en est encore qu'au tout début du processus d'ajustement, partout dans le monde. Il est donc futile d'extrapoler au départ des tendances actuelles pour savoir ce qui se passera au cours des prochaines décennies compte tenu des diverses options politiques. Il est, en particulier, difficile, voire impossible, de prédire le « point de saturation » exact du procédé d'ajustement actuel. Quoi qu'il en soit, de bonnes raisons permettent d'espérer que, dans des conditions concevables, l'externalisation à l'étranger n'affectera qu'une petite partie des emplois dans les services aux entreprises (qui représentent actuellement environ 55 % de l'emploi total en Europe). Des études récentes consacrées à l'externalisation à l'étranger des services suggèrent que les limitations se maintiendront sous la forme de coûts de transaction indirects et évoquent l'importance continue de la proximité géographique et humaine¹¹. La période d'ajustement attendue pourrait néanmoins être plus courte que

11. Par exemple, une étude ZEW 2005 a montré que si 87 % des entreprises ont externalisé des services de TIC, 6 % seulement ont eu recours à l'externalisation à l'étranger. Les 94 % restants ont eu recours à l'externalisation à l'intérieur du pays. Cf. http://www.zew.de/de/topthemen/meldung_show.php?LFDNR=443&KATEGORIE=2.

dans le cas de la commercialisation des produits en raison de la moindre intensité en capitaux et du fait que l'intensification du processus par des contraintes politiques n'est que récente. Un ajustement rapide peut constituer un défi formidable pour les décideurs. L'attention sans précédent que les médias portent actuellement à la tendance à l'externalisation à l'étranger, et le fait que cette tendance soit exagérée par les employeurs ainsi que par les travailleurs reflètent, d'une certaine manière, la façon dont les partenaires sociaux ont utilisé cette question comme outil de négociation plutôt qu'une croissance sans précédent de la délocalisation à l'étranger.

Troisièmement, si les avantages généraux à long terme des échanges de services aux entreprises sont indéniables, les coûts et les avantages ne sont pas répartis de manière égale entre les groupes de personnes, de régions ou de pays. La main-d'œuvre étant l'aspect le plus mobile de la production au début du XXI^e siècle, principalement par suite de contraintes politiques, c'est elle qui a le plus à perdre ou à gagner dans ce processus¹². La compétition croissante entre les pays et les régions pour attirer les investissements des entreprises multinationales mondiales (voir, par exemple, l'introduction récente de l'impôt à taux unique dans certains pays d'Europe de l'Est) a conduit à certaines préoccupations au sujet d'une course « en dessous de la ligne de fond » dans cette « nouvelle concurrence des systèmes » ; en conséquence, il est possible qu'il n'y ait pas suffisamment de capitaux pour payer les coûts infrastructurels connexes et les systèmes réglementaires pourraient en être érodés. Des efforts tels que ceux produits par l'ERM doivent donc être renforcés pour fournir les faits concrets qui font défaut en rapport avec ces questions.

Quatrièmement, ces dernières années, les pays plus petits et ceux qui se trouvent à la « périphérie¹³ » ont tenté de croître plus rapidement que les plus grandes économies « clés ». Cela est particulièrement vrai pour certains pays européens périphériques¹⁴ et reflète un phénomène similaire à celui de la précédente vague de mondialisation à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. En effet, les économies périphériques peuvent soudainement bénéficier d'un accès sans entrave aux grands marchés « clés » qui étaient naguère plus restreints. Une telle perspective dément un mythe populaire selon lequel le récent succès des pays « péri-

12. En partant de l'hypothèse que les restrictions de migration se poursuivent.

13. Le terme « périphérie » est utilisé de différentes façons. Dans le cadre de ce document, la « périphérie » fait simplement référence aux économies situées à une distance géographique importante des marchés des pays les plus développés au plan technologique, c'est-à-dire les plus grandes économies « clés ».

14. Par exemple, la Suède, la Finlande, l'Irlande et l'Espagne.

phériques » serait une preuve directe que certaines politiques de marché de l'emploi, encourageant une plus grande déréglementation, conduiront à des résultats économiques fructueux semblables à ceux des « grands » pays¹⁵. Depuis les années 1990, l'Europe assiste de plus en plus à un déplacement de sa production intensive en main-d'œuvre, en particulier dans les services associés aux affaires, des « grands » pays vers l'Europe de l'Est [Marin, 2004] et l'Asie. À nouveau, ce n'est pas surprenant, étant donné que les entreprises dans ces grands pays ont tendance à délocaliser à l'étranger la production la moins exigeante en transport. On notera, bien sûr, que la définition de la « périphérie économique » change évidemment avec le temps. Aussi est-il important d'avoir une vue à long terme du rôle des pays en développement et des économies en transition.

Les travaux de l'EMCC¹⁶ (ERM, 2004) et d'autres organismes ont montré que, en termes de perte et de création d'emplois, l'externalisation à l'étranger ne représente actuellement qu'une faible part des procédés plus généraux de restructuration d'entreprises (y compris les faillites). Ces changements semblent conduire à une meilleure productivité, une croissance économique à long terme et de nouveaux emplois. C'est également dans un tel contexte général de restructuration qu'il convient de percevoir toute action politique sur l'externalisation à l'étranger.

Enfin, il existe un besoin de vision claire et cohérente sur la façon dont les entreprises, les partenaires sociaux, les gouvernements locaux et nationaux et les organisations internationales doivent aborder la question de l'externalisation à l'étranger des services aux entreprises. Pour les raisons que nous avons déjà soulignées, cette vision devrait englober une vue plus réaliste des procédés de restructuration et de mondialisation plus vastes. Si l'on tient explicitement compte des échelles dans le temps et de la dimension géographique, on pourrait en apprendre beaucoup sur les perspectives des marchés de l'emploi, les conditions de travail et le « modèle social européen » sous les diverses options politiques disponibles. Des enseignements plus poussés pourraient également être tirés au niveau international de la réussite et des échecs des politiques et institutions de développement régionales infranationales.

15. Cela ne signifie pas que la flexibilité ne conduira pas à de meilleurs résultats. Cependant, la déréglementation des marchés de l'emploi n'est pas forcément la clé vers une amélioration, comme le montrent les grandes différences sur le marché de l'emploi entre les pays tels que l'Irlande, la Finlande et la Slovaquie.

16. Cf. également les autres produits de l'EMCC à ce sujet à l'adresse : <http://www.emcc.eurofound.eu.int/>

Existe-t-il donc un jeu d'options de politiques « optimales » que tous les pays devraient adopter pour chaque type de partie prenante ? Si l'on se base sur la tendance de la spécialisation internationale croissante par le biais de l'externalisation à l'étranger, il n'existe pas un ensemble particulier d'options de politiques « optimales ». Il semble au contraire qu'il incombe à chaque partie prenante, qu'il s'agisse d'une entreprise, d'une organisation ou d'un gouvernement, de trouver son propre modèle optimal. Ainsi, par exemple, il ne fait aucun doute que des pays comme la France, l'Allemagne ou le Japon auront des coûts de main-d'œuvre supérieurs à la Chine et à plusieurs autres pays, ne serait-ce que pendant une génération encore. Des stratégies se concentrant, par exemple, essentiellement sur la réduction des coûts directs et indirects de la main-d'œuvre pour rendre l'industrie plus « concurrentielle » dans ces pays peuvent donc être vouées à l'échec dès le début¹⁷.

17. À cet égard, des enseignements pourraient être tirés au niveau international des réussites et des échecs de politiques et institutions infranationales de développement régional.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AMITI M. et WEI S.-J., « Fear of service outsourcing: is it justified? », *NBER Working Paper 10808*, septembre 2004, <http://www.nber.org/papers/w10808>.
- HANS-WERNER S., « The new systems competition », *NBER Working Paper 8747*, 2002, également sur: <http://www.nber.org/papers/w8747>.
- WILLIAMSON R., « Globalization, convergence and history », *Journal of Economic History*, vol. 56, n° 2, 1996.
- MARIN D., *A Nation of Poets and Thinkers. Less so with Eastern Enlargement ?*, Université de Munich, Autriche et Allemagne, document 2004-06, avril 2004, disponible à l'adresse :
http://epub.ub.uni-muenchen.de/archive/00000329/01/EasternEnlargement-munich_discussion_papers.pdf.

Le rôle des politiques actives de l'emploi dans les restructurations

*Bernard Gazier**

Les pertes d'emploi dues aux restructurations industrielles sont aussi anciennes que le capitalisme. Au tournant du millénaire, le débat sur les actions correctrices à envisager est plus que jamais d'actualité. Il se situe désormais dans le cadre de la mondialisation. L'expansion du commerce international et des investissements directs à l'étranger, et l'interpénétration accrue des économies à l'échelle de la planète qui en découle, sont identifiées dans la plupart des pays comme une opportunité mais aussi comme une menace majeure sur la sécurité des travailleurs. Il ne se passe guère de semaine sans que soient annoncés des « plans sociaux » ou des « délocalisations ».

Cette contribution vise à donner une vue d'ensemble, certes non exhaustive, des multiples interventions de politique économique et sociale qui ont été mises en œuvre pour limiter les effets négatifs des restructurations dues à la mondialisation. En dépit des nombreux travaux qui ont été présentés récemment sur le sujet (dont la bibliographie figurant à la fin de ce texte donne une idée), il demeure difficile à traiter, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il n'est pas évident ni toujours justifié de séparer dans l'évolution des emplois ce qui relève à strictement parler de la mondialisation et ce qui relève des transformations « locales » : la diffusion de nouvelles technologies, les concentrations d'entreprises et le jeu de la concurrence intranationale sont ainsi des déterminants puissants du processus de destruction et création d'emplois, et l'action d'une firme

* L'auteur a bénéficié de plusieurs entretiens avec Peter Auer lors de l'élaboration de ce rapport. Il remercie Mme B. Einhorn, responsable du Centre de documentation de l'Institut des sciences sociales du travail (université Paris-I) pour son aide précieuse dans la collecte documentaire.

qui cherche à préserver sa compétitivité en se séparant d'une partie de ses travailleurs peut souvent trouver son origine dans des concurrences à la fois nationales et internationales. Le processus de mondialisation lui-même est loin d'avoir l'homogénéité voire la consistance que certains lui prêtent, et se manifeste par de multiples canaux directs ou indirects. Cette contribution tentera de s'en tenir aux pertes d'emploi directement ou indirectement imputables (*cf.* les pertes d'emploi induites par la fermeture d'un site industriel) à la mondialisation, sans dissimuler le relatif arbitraire de cette limitation.

Ensuite, selon les pays et les époques, on assiste à un foisonnement d'initiatives diverses qui défient la synthèse par leur nombre et leur variété, et aussi par leur caractère complexe, composite et évolutif. Il y a donc lieu, en toute rigueur, de combiner un point de vue juridique, un point de vue de science politique voire de sociologie des organisations, avec un point de vue économique. Cette contribution privilégiera un point de vue institutionnel – économique, tout en s'appuyant sur les autres points de vue. Il serait aussi nécessaire d'ouvrir le travail sur les pratiques moins connues qui ont lieu en Asie ou en Amérique latine. Toutefois, en l'état actuel des informations lacunaires qui ont pu être rassemblées, la présente contribution se bornera à illustrer la variété des politiques adoptées, avec une ouverture sur leur déploiement historique.

Ensuite, les divers dispositifs d'accompagnement des restructurations, tels qu'ils sont observables dans un pays donné à un moment donné, forment un ensemble plus ou moins cohérent et prennent place dans un contexte réglementaire et institutionnel, économique et social particulier. Leur fonctionnement comme leur signification dépendent ainsi à la fois de leur jeu combiné et du cadre dans lequel ils s'insèrent. Nous nous interrogerons aussi bien sur l'existence et l'évolution de dispositifs séparés, que sur les orientations d'ensemble qui, implicites ou explicites, découlent de leur existence et de leur jeu conjoint. Il en découle la nécessité de considérer avec soin les modalités de mise en œuvre et notamment la façon dont les acteurs concernés, au premier rang desquels les travailleurs menacés et les partenaires sociaux, sont associés à la prise de décision et au suivi.

Enfin, l'étude et l'évaluation de ces dispositifs demandent de mettre au premier plan la dimension temporelle, tant pour l'anticipation des processus de restructuration que pour leur déroulement et leur conclusion. Le caractère dramatique des enjeux, notamment pour les salariés les moins qualifiés qui souvent se retrouvent durablement au chômage ou subissent d'importantes pertes de revenu, donne parfois l'impression qu'il s'agit de crises ponctuelles relevant d'une solidarité elle-même ponctuelle. Sans doute est-ce un des apports des évolutions

politiques récentes que de prendre en compte davantage les trajectoires antérieures des salariés concernés tout comme leurs trajectoires de reclassement. Les destins des travailleurs victimes des restructurations étant souvent marqués par la dispersion, il en résulte des difficultés à obtenir une vue d'ensemble des effets imputables à tel ou tel dispositif.

La première section de cet article prend un peu de recul et présente quelques éléments de nature historique et comparative. La seconde section examine la palette des outils disponibles et le rôle que joue le service public de l'emploi. La troisième met en évidence et discute deux orientations générales qui se sont fait jour depuis une dizaine d'années, la «procéduralisation» et l'«activation». La quatrième section est consacrée aux politiques récemment formulées en termes d'employabilité et de sécurisation des trajectoires, ainsi qu'aux différentes démarches qui permettent, dans une certaine mesure, d'associer les travailleurs concernés et l'ensemble des parties prenantes dans une gestion concertée des restructurations dues à la mondialisation.

DIVISION INTERNATIONALE DU TRAVAIL,
DYNAMIQUE DES RESTRUCTURATIONS ET INTERVENTIONS PUBLIQUES.
QUELQUES JALONS HISTORIQUES ET COMPARATIFS

Lorsqu'on examine la multiplication actuelle des études sur les risques associés aux délocalisations et à la concurrence entre pays développés et pays à bas salaires, on est frappé par l'absence de recul historique de la plupart de ces analyses. Ceci peut s'expliquer, en partie au moins, par le fait que les restructurations et les pertes d'emploi procèdent souvent par vagues, et que le sentiment d'urgence conduit à privilégier une discussion estimant l'ampleur des risques de perte d'emploi à court et moyen terme et épinglant des annonces médiatisées de réduction massive d'emploi. En ce qui concerne la vague actuelle, le débat se polarise sur l'identification de secteurs tels que le textile, l'automobile, et aussi sur la novation que constitue le tertiaire «délocalisable», par exemple les activités susceptibles de traitement informatique de masse (voir notamment les estimations de European Community, 2004, chapitre 5, pour l'Europe et Tejada et Swaim [2004] pour les pays de l'OCDE).

Toutefois, des travaux synthétiques antérieurs (voir par exemple McKersie et Sengenberger [1983], Sengenberger [1989], ou encore Tronti *et al.* (dir.) [1999]) mettent en évidence le fait que les acteurs de plusieurs époques antérieures ont ressenti le même type d'angoisse

devant un processus similaire. C'est ainsi que McKersie et Sengenberger [1983], faisant allusion aux années 1970, évoquent, en des termes dont l'actualité reste immédiate, une « modification radicale de la division internationale du travail » (p. 41) caractérisée par l'arrivée de nouveaux compétiteurs en provenance de l'Asie (en l'occurrence le Japon et la Corée), disposant de moyens de production récents, bénéficiant de bas, voire très bas salaires, d'une syndicalisation plus faible, de normes moins exigeantes en matière de travail et d'environnement, et d'énergie et de matières premières à bon marché. Les secteurs attaqués par cette « nouvelle » concurrence de 1970 sont tout d'abord le textile, l'habillement, les matériels électriques et optiques. Suivent la construction navale, la sidérurgie, l'automobile, l'industrie mécanique et électronique. Hors l'apparition du tertiaire « délocalisable », et le fait que beaucoup des secteurs concernés ont vu leurs effectifs fondre dans les pays développés, il y a ainsi une remarquable continuité par rapport aux urgences ressenties il y a plus de trente ans.

L'étude des fermetures d'entreprises ou des compressions d'effectifs dues à la concurrence internationale, aux mouvements des investissements à l'étranger ou aux choix opérés par les multinationales devrait ainsi remonter plus avant, probablement au XIX^e siècle. Ces processus s'insèrent dans la dynamique générale de création et de destruction d'emplois, et d'adaptation des entreprises à de nouvelles conditions. Les cycles de « rationalisation » des années 1920 et d'automatisation des années 1950 dans les pays développés témoignent de la survenue d'accélération périodiques, peut-être analogues à celle que nous ressentons aujourd'hui.

On peut examiner dans quel contexte sont apparues les premières réactions collectives à ce processus, et quelles orientations ont été retenues par les premières interventions. Trois circonstances apparaissent déterminantes en ce qui concerne le déclenchement de l'intervention publique. La première est l'existence de grandes entreprises amenées à licencier des effectifs nombreux. La seconde est l'impossibilité d'étaler dans le temps des suppressions qui vont donc apparaître comme massives et soudaines. La troisième est la concentration géographique de ces suppressions, les rendant plus visibles encore et générant des pertes induites d'activités dépendantes. L'exemple des charbonnages est caractéristique de suppressions d'emploi à grande échelle, qui ont des conséquences induites locales importantes, mais que l'on a pu parfois étaler dans le temps. À partir des années 1950, les mines de charbon en Europe ont affronté la concurrence de sources d'énergie telles que le pétrole, ainsi que la concurrence d'autres sites dans le monde, autorisant une exploitation moins coûteuse. Comme

l'observe M.I.A. Bulmer [1981], entre 1960 et 1970 les charbonnages britanniques ont vu leurs effectifs tomber de 602 000 à 287 000 employés. Sur ces 300 000 suppressions d'emploi, seules 60 000 ont donné lieu à des licenciements, qui sont intervenus en phase finale, lorsque le « Coal Board » a épuisé les possibilités de départ à la retraite et de retraites anticipées. Dans ce cas spectaculaire, il n'y pas eu de profond bouleversement et les interventions publiques sont restées limitées.

L'expérience de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est intéressante à évoquer en opposition à ce premier cas [Ambrosi *et al.*, 1967]. Elle témoigne d'une implication bien plus forte des pouvoirs publics tant nationaux qu'internationaux, et lie indissolublement la naissance de l'Europe, l'instauration concertée d'un marché commun et le déploiement d'un traitement préventif et curatif des suppressions d'emploi qui lui sont associées. Instaurée par le traité du 18 avril 1951 signé entre la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, la CECA est entrée en vigueur le 25 juillet 1952 et préfigure la Communauté économique européenne créée lors du traité de Rome du 25 mars 1957. Elle instaure un marché commun de l'acier, du charbon, du minerai de fer et de la ferraille, et une gestion concertée des sites de production et des tarifs. Dès la fin des années 1950, la crise charbonnière se manifeste par des excédents de production et des coûts trop élevés. En 1960, les experts de la CECA proposent d'arriver en dix ans à une réduction de moitié de la production française de charbon, ainsi que la fermeture de tous les puits jugés non rentables. Le gouvernement français met l'accent sur les incidences sociales ainsi que sur la nécessité de préserver l'indépendance énergétique et obtient d'instaurer successivement deux plans de réduction progressive, de deux fois 10 % en cinq ans, conditionnels à une maîtrise du coût d'extraction.

La mise en œuvre de cette évolution très largement atténuée se heurte à la variété des conditions de production. Les sites les moins rentables et les plus isolés doivent fermer et entament durant les années 1960 une reconversion difficile et parfois dramatique. Pour atténuer la crise, plusieurs prêts de la CECA ont été accordés afin de faciliter la mise en place de nouvelles zones industrielles; de son côté le gouvernement français accorde une pension de retraite au personnel ayant plus de trente ans d'ancienneté, une indemnité de licenciement pour les personnels de plus de quarante-cinq ans, et des indemnités de transport et de réinstallation pour ceux qui sont obligés de changer de domicile.

La plupart des ingrédients caractéristiques de l'accompagnement des restructurations par diverses politiques publiques et interventions de l'entreprise sont ainsi présents dans cette expérience historique, conduite pour l'essentiel dans un contexte permissif de vive croissance économique, et néanmoins douloureuse : des interventions préventives sur les conditions même de fonctionnement des entreprises, la recherche d'évolutions progressives, le recours aux « mesures d'âge », mais aussi aux mesures dites « actives » favorisant la mobilité géographique et/ou professionnelle, des subventions de ré-industrialisation... Les politiques européennes se sont rapidement écartées des interventions visant à ralentir le processus même de restructuration, le reste s'est révélé beaucoup plus durable.

La variété des expériences de restructurations dues à la mondialisation se repère évidemment à l'échelle mondiale. Elles ont lieu aussi bien en Amérique latine qu'en Asie, où souvent le rejet des salariés excédentaires se fait sans intervention publique ni compensation de la part de la firme qui restructure. Par exemple, au Brésil, dans l'industrie des poids lourds, Mercedes, anciennement implanté, a massivement licencié lors de la récession de 1989-1992, avant de relancer ses activités et de réorganiser complètement ses lignes de production vieilles de quarante ans [Bresciani, 2001].

Le cas des anciens pays communistes mérite une mention particulière, d'abord parce que la structuration du marché du travail et les règles de fonctionnement de ces sociétés ne faisaient pas apparaître de chômage ouvert mais plutôt une forme de thésaurisation de la main-d'œuvre au sein même des firmes. Fazekas *et al.* [1990] étudient, dans le cadre de la comparaison de deux restructurations en Hongrie et en France, comment les autorités hongroises ont eu recours à des subventions d'État pour maintenir les structures de production antérieure en attendant des conditions plus favorables. La gestion interne des surplus de main-d'œuvre a disparu en Hongrie avec la chute du bloc de l'Est, les pertes d'emploi ont été massives et le chômage ouvert a fait son apparition. Toutefois, la thésaurisation de la main-d'œuvre n'a pas disparu partout, et demeure un trait persistant et paradoxal du comportement des entreprises en restructuration en Russie, comme le montrent Koumakhov et Najman [2001] et Schwartz [2003]. L'ajustement se reporte alors sur le niveau des salaires, qui s'effondrent ou parfois sont différés voire non payés. Un dernier exemple récent, encore dans l'automobile, montre comment les investisseurs occidentaux peuvent désormais acquérir une entreprise et la moderniser radicalement. Renault a acquis en 1999 le constructeur roumain Dacia et a procédé à 12 000 suppressions d'emplois pour réorganiser l'usine de Pitesti. Le construc-

teur français a créé en 2001 un service interne de réinsertion sociale avec 32 salariés de Dacia formés à cet effet, accompagnés par deux experts de la cellule « Initiatives emploi » du groupe Renault pour établir des bilans professionnels et favoriser la réorientation professionnelle. Un bilan effectué en avril 2004 [Développement durable Renault, 2004] indique que 5 000 personnes ont trouvé une solution de reclassement, 1 815 ont été détachées chez des fournisseurs, une pépinière d'entreprises a été créée, et l'entreprise effectue désormais une centaine de recrutements par an de salariés très qualifiés tout en consentant un effort de formation en forte croissance. La concertation sociale ne doit cependant pas dissimuler la violence de l'ajustement qui a été mis en œuvre.

LA PALETTE DES OUTILS

Peu de travaux sont clairement focalisés, dans une perspective internationale large, sur l'étude des instruments qui ont été élaborés et utilisés pour accompagner les restructurations. Dans une perspective empirique et comparative, un bon point de départ est le travail très fouillé de McKersie et Sengenberger [1983], que l'on pourra contraster à la sélection récente effectuée par Tejada et Swaim [2004]. Les synthèses proposées par Auer [2001] et Hansen [2002] reprennent et complètent la panoplie disponible, dans une perspective opérationnelle de conseils pour les décideurs.

Entre interventionnisme et laisser-faire : le déploiement des années 1980

Selon McKersie et Sengenberger [1983], l'enrichissement de la palette s'est effectué en plusieurs étapes cumulatives. Vers le milieu du xx^e siècle, les premiers instruments utilisés pour affronter les restructurations et délocalisations étaient au nombre de trois : des *subventions* au maintien de l'activité et de l'emploi, l'utilisation des possibilités ouvertes par le processus d'*attrition* naturelle des effectifs en l'absence de renouvellement, et le recours à des *préretraites* pour accélérer l'attrition lorsque son rythme s'avère insuffisant. Selon eux, cette combinaison a dominé les restructurations des pays développés entre les années 1950 et 1970. Ils fournissent un exemple spectaculaire de cette gestion délibérément étalée avec les compressions de personnel dans les charbonnages en Belgique, le gouvernement ayant autorisé l'industrie à supprimer 100 postes par mois, les pouvoirs public prenant en charge la totalité des pertes [*ibid.*, p. 14].

Ces auteurs présentent la très grande variété des outils disponibles au début des années 1980 dans le cadre de trois grandes options dont les deux premières sont: le *laisser-faire* avec quelques corrections mineures, et la *prévention* qui consiste à contrôler voire à stopper l'ajustement économique. Ces deux extrêmes s'opposent. Dans un cas les conséquences néfastes sur l'emploi sont directement admises et motivent peut-être une action corrective facultative, dans l'autre on cherche à les éviter. Dans un cas l'implication de l'État est minimale, dans l'autre elle est maximale. Une troisième option est nommée par eux « stratégie d'*intégration* »; elle est intermédiaire entre les deux premières et c'est elle qui rassemble l'essentiel des mesures examinées.

Le contenu de l'option *laisser-faire* se limite, du point de vue des pouvoirs publics, à faire fonctionner l'assurance-chômage. Les auteurs donnent l'exemple de l'industrie du textile aux États-Unis durant la période 1940-1960.

Le contenu de l'option *préventive* est, logiquement, plus diversifié. Il commence avec des mesures protectionnistes visant à mettre l'activité concernée temporairement ou durablement à l'abri de la concurrence mondiale. La fin de l'accord multifibre en janvier 2005 a montré les inquiétudes pour ce qui reste du secteur textile en Occident: cette industrie a pendant cinquante ans affronté la concurrence africaine ou asiatique et géré/différé sa disparition programmée en conjuguant fermetures de sites et protectionnisme. On peut penser qu'à terme ne subsisteront dans ce secteur, en Europe et en Amérique du Nord, que des entreprises ayant conquis des niches spécialisées.

Au-delà du protectionnisme, ce sont les subventions durables ou temporaires au maintien de la production qui ont été très largement mobilisées, dans des pays aussi éloignés que l'Australie et le Royaume-Uni par exemple, pour tenter de stabiliser l'emploi dans des secteurs menacés. Dans certains cas l'aide étatique massive aboutit à la nationalisation de l'entreprise, comme cela s'est produit pour la sidérurgie française en 1988. Les aides permanentes ont été critiquées parce qu'elles sont coûteuses pour le contribuable et risquent de différer des ajustements qui se révéleront de toutes manières nécessaires, mais certains gouvernements les ont pratiquées de manière persistante, comme l'Australie pour les secteurs textiles, habillement, chaussure et construction automobile.

Dans d'autres pays, l'aide est restée temporaire, et a pu consister à préparer les conditions d'un redémarrage, par exemple en formant les salariés travaillant à horaires réduits (chômage partiel). Mais l'intervention a aussi consisté à subventionner l'activité ou l'accumulation de stocks. Un exemple spectaculaire fourni par McKersie et Sengenberger

[1983] est celui de la Suède pendant la récession de 1976 à 1977: le gouvernement de ce pays a accordé des garanties de crédit très importantes à la construction navale et a financé l'accumulation de stocks dans la sidérurgie et dans la pâte à papier. Pour la seule pâte à papier, les stocks représentaient 1,4 million de tonnes de matières premières, soit la moitié des stocks mondiaux [*ibid.*, p. 61].

Sans récuser l'apport de cette option interventionniste, les auteurs en soulignent les coûts et les inconvénients, et insistent sur le déploiement de la troisième option (stratégie d'*intégration*) qui consiste à tenter d'articuler mobilité du capital et mobilité des travailleurs, en réorientant ceux-ci vers les secteurs dynamiques grâce à la mobilisation de politiques de main-d'œuvre tant à l'intérieur de l'entreprise que sur le marché du travail et dans un cadre régional. L'Allemagne et le Japon fournissent selon eux les principales illustrations de cette démarche.

Au sein de l'entreprise, l'arsenal comprend l'arrêt des embauches et le recours aux préretraites, cependant que le partage du travail est ici vu comme un expédient temporaire. Le détachement de travailleurs excédentaires vers les sous-traitants est largement une spécificité japonaise. Les auteurs critiquent brièvement le recours aux préretraites en notant qu'il s'oppose à la tendance qui s'affirme au prolongement de la vie active. Ils soulignent aussi qu'il risque, s'il repose sur le volontariat, de priver l'entreprise de ses salariés les plus qualifiés, et étendent cette critique à tout programme ouvrant des possibilités de départ à des volontaires [*ibid.*, p. 83]. Le tableau intègre enfin les dispositifs de planification du personnel et de gestion prévisionnelle concertée. Parmi les exemples cités, celui de Nippon Steel entre 1970 et 1980, qui est passé de 85 000 travailleurs à 70 000, sans licenciements, en réaffectant de nombreux travailleurs dans d'autres secteurs d'activité et en « prêtant » un millier de travailleurs à l'industrie automobile alors en plein essor.

Les mesures hors de l'entreprise commencent par des subventions données par les pouvoirs publics aux employeurs qui embauchent des travailleurs licenciés par les secteurs qui restructurent. C'est ainsi qu'en août 1980, au Japon, les employeurs qui embauchent à titre permanent et forment des travailleurs en provenance des secteurs du textile, de la sidérurgie, de l'aluminium et de la construction navale, reçoivent pendant six mois des subventions représentant entre la moitié et les deux tiers du salaire (dans le cas de PME) et ont droit au remboursement partiel des coûts de formation [*ibid.*, p. 89-90]. On notera avec intérêt que dans ce tableau de 1983 les actions de formation et de recyclage de la part du dernier employeur ne font l'objet que d'une brève mention [*ibid.*, p. 90-91].

Les auteurs poursuivent avec une évocation, brève elle aussi, d'intermédiaires, suscités ou non par l'entreprise qui supprime les emplois, qui représentent un « organisme communautaire » permettant d'associer la variété des acteurs locaux à la gestion du processus de reclassement. Leur rôle est d'abord de diffuser des informations et de servir d'agents supplémentaires de placement pour les travailleurs victimes des restructurations. De même les entreprises peuvent par elles-mêmes favoriser voire organiser la mobilité géographique de leurs salariés excédentaires, ce qui se constate dans le cas des États-Unis mais quasiment pas en Europe.

Ils présentent enfin le recours aux systèmes d'indemnité de licenciement, en opposant des pays pour lesquels cette solution est intensivement pratiquée, tels les États-Unis et le Royaume-Uni, et des pays pour lesquels il ne s'agit que d'un appoint, tels la France.

Cet éventail de mesures qui visent à la réinsertion des travailleurs sur le marché du travail peut faire l'objet d'une mise en œuvre combinée dans le cadre de « programmes pilotes », soit à l'initiative des employeurs, soit dans le cadre d'une démarche associant les travailleurs et leurs employeurs (avec des aides publiques éventuelles), soit enfin dans le cadre d'une collaboration entre les pouvoirs publics et le secteur privé.

Enfin, les stratégies de redéveloppement complètent la panoplie examinée par McKersie et Sengenberger : les investissements publics dans ce cadre sont fréquents et tendent à devenir selon eux de plus en plus ciblés et sélectifs. Ils peuvent se combiner avec des incitations à l'embauche des travailleurs ayant perdu leur emploi. Certaines grandes entreprises peuvent se charger elles-mêmes de contribuer au développement des régions touchées par les fermetures d'usines. C'est le cas à partir de 1975 de la British Steel Corporation, qui a créé une succursale chargée de favoriser la création d'entreprises en jouant le rôle de courtier (pour obtenir des financements) et de catalyseur. La formule des « ateliers de voisinage » lui permet de mettre des locaux libérés par les cessations d'activité à la disposition de petites entreprises. Toutefois l'évaluation des activités de ce type montrent qu'en général peu d'emplois sont créés par ces initiatives au regard du nombre de ceux qui ont été détruits, et aussi que ces emplois nouveaux sont souvent occupés par des travailleurs plus jeunes et plus qualifiés que ne le sont ceux qui ont perdu leur emploi suite aux restructurations.

Les interventions du service public de l'emploi

Les outils que nous venons de passer en revue sont tous encore d'actualité. L'intensité du recours à tel ou tel d'entre eux a pu varier, et plus encore la manière dont les acteurs et les décideurs les ont combinés. Il est intéressant de noter le rôle inégal et parcellaire joué, dans ce tableau des années 1980, par l'assurance-chômage et les politiques publiques de l'emploi. L'option « *laisser-faire* » s'en remet aux dispositifs d'indemnisation prévus pour l'ensemble des chômeurs, cependant que l'option « *intégration* » prévoit, dans la catégorie des ajustements effectués au sein de l'entreprise, les préretraites, et dans la catégorie des interventions sur le marché du travail, les subventions à l'emploi. Sans vocation exhaustive, la sélection récente présentée par Tejada et Swaim [2004], centrée sur les interventions relevant des politiques publiques de l'emploi, offre un intéressant contraste qui condense la plupart des innovations constatées depuis vingt ans.

Dans leur présentation (3^e partie, p. 13 et suiv., et aussi tableau 6 en annexe), ils se limitent en effet à ce qu'ils désignent comme des « programmes d'intervention sur le marché du travail » destinés à réduire les coûts d'ajustement, et présentent une palette de politiques actives de l'emploi. Celles-ci peuvent soit avoir été construites à l'usage exclusif des travailleurs victimes de restructurations – elles sont alors « ciblées » sur cette population – soit avoir été élaborées pour l'ensemble des travailleurs (ou une sous-population quelconque, incluant les victimes des restructurations en tout ou partie). Un seul cas de ciblage ambitieux, évolutif et durable est constaté : celui du TAA (*Trade Adjustment Assistance*) américain. Dans le second cas, les programmes peuvent soit être simplement disponibles pour les travailleurs « déplacés », soit ouverts préférentiellement, dans le cas d'un accès privilégié explicitement affiché et organisé. Ils peuvent aussi être combinés entre eux, et/ou à d'autres mesures incitatives.

Tejada et Swaim reprennent évidemment les subventions en faveur du reclassement de telle ou telle catégorie de travailleurs que nous avons déjà rencontrées et sur lesquelles nous n'insisterons donc pas ; on notera que, selon eux, seul le Japon a instauré (2003) des subventions ciblées sur la réembauche de travailleurs victimes de restructurations.

Les autres rubriques de leur liste couvrent, avec une insistance et une systématisme absentes du tableau des années 1980, l'ensemble des mesures de *politiques actives de l'emploi* : les aides à la recherche d'emploi, à la formation et au recyclage, les aides publiques à la mobilité géographique, les subventions au démarrage d'une petite entreprise, en terminant par deux incitations financières à accepter des

emplois moins bien rémunérés que ceux qui ont été perdus : les primes au réemploi et les dispositifs de compensation salariale.

Ils envisagent, à titre exceptionnel, des mesures de création d'emploi dans le secteur public, et donnent en exemple les politiques menées pour affronter les restructurations opérées dans les nouveaux länder allemands après la réunification de 1991, et des travaux d'utilité collective mis en place en Italie en 1993, qui bénéficient aux travailleurs « redondants » comme aux chômeurs de longue durée.

Les aides à la *recherche d'emploi comme les actions de formation/recyclage* sont rassemblées dans une rubrique « initiatives combinant de multiples services », dont la plupart relèvent de l'accès privilégié. Parmi les exemples cités, l'Australie a instauré en 2004 et 2005 deux programmes de « *supplementary job assistance* » ciblés sur les travailleurs appartenant à deux secteurs directement menacés par la globalisation : le sucre et le textile. En France, ce sont les « congés de conversion » qui sont mentionnés. Ils apportent une aide à la formation et à la recherche d'emploi pendant six mois aux travailleurs victimes de licenciements collectifs. Dans le cas allemand, les pouvoirs publics subventionnent les mesures qui figurent dans les plans sociaux (cf. *supra*). En Nouvelle-Zélande, un programme « *work track* » vise à apporter, par un stage de trois semaines, des compétences de recherche d'emploi à des personnes en recherche d'emploi risquant de tomber dans le chômage de longue durée. Le TAA aux États-Unis organise de tels services de formation et recherche d'emploi à l'usage exclusif des travailleurs *dislocated* (cf. *supra*).

Les aides à la *mobilité géographique* sont pratiquées dans de très nombreux pays, dont l'Autriche, la Finlande, la France, l'Allemagne, le Portugal, la Suède, et les États-Unis à nouveau dans le cadre du TAA. Elles incluent le remboursement de frais de transport et de déménagement, ou encore un subventionnement pur et simple récompensant l'acceptation d'un changement de région ou d'un emploi éloigné du domicile.

La plupart des mêmes pays pratiquent les *aides à la création d'entreprise*, et sont rejoints dans la sélection par la Grèce et le Japon. Dans ce domaine, des subventions directes, des prêts sans intérêt, ou l'apport de garanties peuvent se combiner selon des modalités extrêmement diverses. Certaines aides sont liées à la situation du créateur d'entreprise, d'autres dépendent d'une durée de survie minimale de l'entreprise créée.

Il est toutefois nécessaire d'insister sur les deux derniers outils présentés, qui ont pour but de compenser et de faire accepter des pertes de salaire découlant de l'acceptation d'un nouvel emploi moins bien

rémunéré que l'ancien emploi perdu. Les *primes au réemploi* (*re-employment bonus*) consistent à donner au travailleur tout ou partie des indemnités auxquelles il aurait eu droit s'il était resté davantage au chômage plutôt que d'accepter rapidement un emploi sans doute pas pleinement satisfaisant. Deux exemples sont donnés. Le premier est la « convention de coopération » établie en France en 1995, qui prévoit que les travailleurs réembauchés perçoivent 65 % du reste des allocations chômage auxquelles ils ont droit s'ils acceptent un emploi dans un délai de dix mois après le début de l'indemnisation. L'autre exemple est une subvention au réemploi précoce (*support for early re-employment*) instaurée depuis mars 2003 au Japon, et qui est dégressive : si l'emploi est retrouvé avant que soit écoulé le premier tiers de la période d'indemnisation, le travailleur reçoit 40 % de ses droits résiduels à indemnisation ; si l'emploi est retrouvé avant que soit écoulé le dernier tiers, le travailleur reçoit 30 %.

Les dispositifs d'*assurance salariale* (*wage insurance*) compensent quant à eux une part de l'écart de rémunération entre l'ancien et le nouvel emploi. Trois exemples sont donnés : tout d'abord, un dispositif expérimental au Canada, datant de la fin des années 1990 : le *Earnings Supplement Project*. Il combine l'incitation à la reprise rapide d'emploi et l'acceptation de salaires inférieurs, en prévoyant une compensation à hauteur de 75 % du différentiel de salaires pour les travailleurs *displaced* ayant accepté un emploi moins de 26 semaines après leur licenciement. Ensuite, un programme français, la « convention d'allocations temporaires dégressives », qui date de 1999 et prévoit, pour les travailleurs victimes de licenciements collectifs, une subvention payant entre 50 % et 70 % de la différence de salaire entre l'ancien et le nouvel emploi. Enfin, aux États-Unis, toujours dans le cadre du TAA, un programme expérimental introduit une compensation des pertes en salaire bénéficiant aux travailleurs de plus de cinquante ans dont la perte d'emploi est due au commerce international ou à la délocalisation.

La tendance à rassembler dans un ensemble unique des mesures diverses est constatée par Tejada et Swaim, que ce soit à l'échelle d'un groupe de travailleurs *displaced* issus d'une seule entreprise ou à l'échelle nationale. L'Australie fournit un exemple spectaculaire avec le « Mitsubishi Labour Market Adjustment Package » de 2004, destiné aux seuls travailleurs licenciés par cette firme en Australie dans le cadre d'une délocalisation d'établissement. Le regroupement de mesures inclut des aides supplémentaires à la recherche d'emploi, des subventions salariales, des aides à la mobilité géographique, des subventions à la création d'entreprise et des formations spécifiques à

cette industrie. Mais le regroupement ciblé le plus commenté par Tejada et Swaim [2004] est le dispositif TAA aux États-Unis, et ses multiples avatars [*ibid.*, encadré p. 29-30). Celui-ci est ancien et remonte au *Trade Expansion Act* de 1962. Dans ce cadre, le *Trade Adjustment Assistance* (TAA) apportait une aide au revenu et des services de réemploi aux travailleurs directement affectés par les mesures de libéralisation commerciale. Les critères d'éligibilité de ce programme ont toutefois été si stricts que pendant les sept premières années de sa mise en œuvre, aucun travailleur n'a été retenu, et très peu les cinq suivantes. Les critères ayant été assouplis, il a connu un vif succès par la suite ; puis durant les années 1980, le programme a subi de très fortes baisses de budget. Il a bénéficié à 2 millions de travailleurs depuis sa création. C'est en 1993, à l'occasion de la signature du North American Free Trade Agreement (NAFTA) qu'un second programme a été instauré avec le même sigle mais un intitulé légèrement différent, le NAFTA-TAA, les initiales TAA signifiant Transitional Adjustment Assistance. Celui-ci a ouvert l'éligibilité aux travailleurs des entreprises fournisseurs ou sous-traitantes, ainsi qu'à ceux dont les établissements ont été délocalisés au Canada ou au Mexique. En 2002, le TAA et le NAFTA-TAA ont fusionné, avec des critères d'éligibilité plus souples et des conditions d'indemnisation plus généreuses.

Deux synthèses à vocation opérationnelle

Les travaux d'Auer [2001] et Hansen [2002] effectués dans le cadre du BIT reprennent et réorganisent la panoplie des outils en se situant du point de vue des responsables d'entreprise ou de syndicats qui ont à affronter et à gérer un processus de restructuration. Ils condensent les expériences acquises et les évaluations dans une optique d'« ajustement socialement responsable du personnel », identifiant les actions souhaitables et présentant des suggestions aux acteurs et décideurs sous la forme de conseils ou d'aide à la décision. Auer [2001] présente une vision large et « compréhensive », cependant qu'Hansen [2002] se focalise sur certaines actions préventives et de reclassement en développant de manière détaillée et pratique les manières d'associer la communauté des acteurs concernés. Ces deux contributions sont donc complémentaires et résument à notre sens, si l'on peut dire, l'« état de l'art » dans le domaine.

Présentée sous la forme d'un logiciel imaginaire dont le lecteur-acteur déroulerait le menu, la synthèse de P. Auer s'organise autour de trois têtes de chapitres : prévenir les licenciements ; ajustement interne ; et enfin ajustement externe.

Dans le « menu » *prévenir les licenciements*, sont mentionnées et commentées les rubriques suivantes :

— développer des activités de veille et d'anticipation, au-delà des notifications par avance, parfois obligatoires dans certains pays ;

— formation et développement des ressources humaines afin de créer une main-d'œuvre flexible et réorientable ;

— investissement dans l'employabilité des salariés ;

— changements dans l'organisation du travail : il est plus facile de réorienter des travailleurs utilisés dans le cadre d'équipes flexibles que ceux qui ont l'habitude de travailler dans un cadre hiérarchique traditionnel ;

— gestion prévisionnelle des emplois ; cette pratique empruntée aux grandes firmes françaises peut jouer un rôle synthétique, puisqu'elle rassemble sous la forme de prévisions et d'un ensemble d'actions programmées et concertées une grande part des items mentionnés ci-dessus, tout en offrant la possibilité d'appuyer ces mesures sur les aides éventuelles des politiques publiques de l'emploi.

Le « menu » *ajustement interne* vient ensuite, et cet ordre suggère qu'il est toujours préférable de commencer par lui voire d'épuiser les possibilités qu'il offre avant de recourir aux ajustements externes.

On retrouve alors la formation, non pas sous la forme d'une pratique générale de gestion des ressources humaines, mais sous celle de programmes liés à la gestion temporaire de sureffectifs. Ces formations financées par l'entreprise, mais le plus souvent à la fois par l'entreprise et les pouvoirs publics, permettent de repartir, lorsque les circonstances le permettent, avec une force de travail aux compétences accrues.

Des congés avec réintégration garantie au retour (diversement financés) peuvent aussi être envisagés dans le même cadre d'ajustement temporaire. Cet instrument demeure limité par la relative imprévisibilité des cycles conjoncturels.

Des changements dans le temps de travail représentent selon Auer un instrument puissant pour affronter des sureffectifs temporaires et permanents. L'exemple bien connu de Volkswagen durant les années 1990 montre comment, dans une négociation collective organisant des concessions réciproques (*concession bargaining*) la firme automobile a instauré la semaine de 28 heures sur 4 jours, avec une compensation salariale partielle seulement, pour sauver 30 000 emplois, soit 30 % des effectifs employés en Allemagne. D'autres exemples sont les « contrats de solidarité » en France et en Italie. Dans ces cas, d'importants changements dans l'organisation du travail sont nécessaires, notamment pour rendre compatibles le raccourcissement de la durée du travail et l'allongement de la durée d'utilisation des équipements.

L'auteur insiste sur le chômage partiel, ou encore « travail à temps réduit ». Le contrat de travail est maintenu, cependant que les heures non travaillées sont partiellement indemnisées. En 1991, l'Allemagne y a eu recours de manière massive : deux millions de travailleurs en ont bénéficié, dont certains cessant totalement de travailler. La célèbre Cassa Integrazione Guadagni en Italie a pu accueillir, durant les années 1990 d'expansion maximale, près de 400 000 travailleurs. Pendant une période le dispositif a servi à indemniser des travailleurs en situation de sureffectif permanent, puis il a été ramené aux seules situations temporaires. Un équivalent fonctionnel de ce dispositif existe aux États-Unis avec le « *temporary lay-off* ».

Enfin, le dernier menu *ajustement externe* prévoit les ajustements à envisager en dernier recours. La liste présentée reprend à la fois la plupart des outils mentionnés par McKersie et Sengenberger [1983], ainsi que la plupart des outils sélectionnés par Tejada et Swaim [2004]. Elle commence par les moyens qui permettent de se séparer des travailleurs redondants. Le licenciement direct (« sec ») est en général une option qui ne peut être retenue par les décideurs, les obligations légales imposant la recherche d'alternatives, dont beaucoup sont financées ou cofinancées publiquement. C'est pourquoi les premiers outils sont l'attrition et le recours aux préretraites. Auer constate que les préretraites (et les pensions d'invalidité) en dépit de leurs multiples inconvénients restent un des outils principaux utilisés dans le cadre des restructurations (*cf. supra*). Il mentionne ensuite les licenciements donnant lieu à des indemnités de séparation, en observant qu'elles demeurent importantes, quoique peu coûteuses, au Royaume-Uni, et qu'elles semblent créer des difficultés supplémentaires aux travailleurs bénéficiaires dans le cadre de leur recherche d'un autre emploi.

Il termine son panorama par les mesures de politique active de l'emploi, que nous avons recensées par ailleurs, et par une insistance particulière sur les « organisations intermédiaires ». Avec des statuts divers, qui vont du service au sein d'une grande firme aux petites firmes privées spécialisées, en passant par des partenariats public-privé et par des antennes de firmes de travail temporaire, ces organisations ont pour mission de globaliser les informations et les services mis à la disposition des travailleurs victimes de restructurations. Les avantages du « guichet unique » et de la spécialisation coexistent avec l'inconvénient de diluer la responsabilité de la firme à l'origine des licenciements. Parmi les exemples de réussite dans ce domaine, l'auteur mentionne British Steel Industries, les Fondations de travail en Autriche, les « sociétés d'emploi » ou *Beschäftigungsgesellschaften* en Allemagne.

Aucun pays n'offre la totalité des outils passés en revue. Certains toutefois proposent un éventail plus large que d'autres, notamment ceux qui offrent une protection stricte contre les licenciements. L'auteur observe enfin que le choix des outils doit être adapté à la variété des situations locales, et qu'il n'est pas impossible que les pressions politiques fassent disparaître le choix «prétraite» du menu (*cf. supra*).

La contribution de Hansen [2002] complète cette perspective opérationnelle en se plaçant du point de vue des responsables de communautés locales (maires, responsables de comtés, districts, régions, responsables syndicaux, etc.), affrontant des licenciements de masse. Il développe une série de conseils et de suggestions en quatre points principaux, en se fondant notamment sur des initiatives menées aux États-Unis et en Hongrie en partenariat avec le ministère américain du Travail (United States Department of Labor, USDOL).

Tout d'abord, les responsables locaux doivent encourager les chefs d'entreprise et les travailleurs à adopter des stratégies «pro-actives antilicenciements». La première intervention «communautaire» est d'instaurer un système d'information permettant d'identifier à l'avance les entreprises et les secteurs menacés. Ensuite, des initiatives d'action concertée peuvent aider les entreprises à associer leur personnel à des limitations de coûts permettant de sauver des emplois. Il cite (p. 16) l'exemple de Xerox au début des années 1980, qui, après avoir subi une très forte réduction de ses parts de marché, a établi un programme de réduction des coûts en concertation avec son personnel et a ainsi sauvé 180 emplois. Une autre possibilité, très différente, est de favoriser la reprise d'entreprises en difficulté par leurs propres travailleurs. L'exemple donné (p. 18) est celui de l'Espagne qui a développé depuis les années 1970 un statut de coopérative permettant aux travailleurs de racheter leur entreprise menacée de fermeture. Plus de 100 000 emplois ont pu ainsi être sauvés, et une loi de 1986 a réglementé ce modèle d'entreprise.

Ensuite, l'auteur mentionne des outils permettant d'obtenir une réponse très rapide de la part des travailleurs concernés en cas d'annonce de licenciements collectifs. Le délai souhaitable indiqué est de 48 heures. Il préconise la création de groupes *ad hoc* qu'il appelle «Re-employment Assistance Committees» associant des représentants des travailleurs, des collectivités locales et du management. Leur mission sera de choisir le type de services à fournir aux travailleurs avec l'appui d'experts spécialistes de l'organisation des restructurations, et d'assurer la représentation de toutes les personnes concernées.

Une troisième étape consiste à créer des agences locales (Worker Assistance Resource Centers) implantées sur place dont la mission sera de rassembler de multiples activités : aide à la recherche d'emploi, diagnostic, « job clubs », conseil, assistance en ligne... Un exemple longuement cité est celui de la Hongrie en 1994, dans le contexte de la transition vers l'économie de marché. Face à des licenciements de masse prévus dans cinq localités, l'appui du ministère américain du Travail (USDOL) a permis l'arrivée d'experts qui ont suivi la démarche ici préconisée et ont donc rassemblé dans une structure de coordination et de services les travailleurs, les managers et les représentants des autorités locales. Cette organisation tripartite a permis, selon une estimation menée par l'auteur, par une réaction rapide et la mise sur pied de services et de réseaux, de réduire de moitié le temps moyen pris par les travailleurs licenciés pour retrouver un emploi.

Enfin une quatrième étape à plus long terme consiste à faire un bilan des possibilités locales de création et d'implantation d'entreprises nouvelles, là aussi en mobilisant des experts, puis d'établir une stratégie de redéveloppement local.

Les perspectives tracées par Hansen se comprennent évidemment mieux dans les contextes où les politiques publiques de l'emploi ne sont pas largement développées : c'est le cas aux États-Unis, où les budgets consacrés aux politiques actives et passives de l'emploi demeurent très modestes, et c'est aussi le cas en Hongrie ou dans les anciens pays socialistes. En revanche, un problème de redondance et de coordination peut se poser lorsque ces politiques sont très développées et offrent divers outils existants dont peuvent se saisir directement les travailleurs et leurs représentants.

On peut retenir de ces listes opérationnelles plusieurs éléments. Quelles que soient les justifications des licenciements, qui peuvent être critiquées voire mises en cause par ailleurs, les politiques préconisées se bornent à prendre acte de leur survenue et cherchent à limiter les impacts par une posture proactive associant l'ensemble des acteurs concernés. Il en découle l'accent mis sur l'importance du processus séquentiel et de la gestion du temps : anticipation voire prévention, réaction rapide et même instantanée, suivi dans le temps des itinéraires ; on constate aussi l'affirmation d'un mélange nécessaire des services d'experts et d'appropriation par les acteurs locaux. Enfin, dans les deux cas, un séquençage est organisé pour que les licenciements de masse ne soient qu'une solution de dernier recours.

DEUX TENDANCES DE FOND :
« PROCÉDURALISATION » ET « ACTIVATION »

Les listes d'outils que nous venons de passer en revue témoignent d'une évolution progressive voire d'un changement de priorités. Il est possible de résumer l'orientation générale en disant que la perspective devient de plus en plus « schumpeterienne », en se référant au célèbre économiste autrichien, qui avait formulé dans la première moitié du XX^e siècle son analyse de la « destruction créatrice » caractérisant le capitalisme. Il apparaît vain, dans cette perspective, de retarder les suppressions d'emploi qui découlent de ce processus, et la protection des travailleurs menacés ne doit pas y conduire. En revanche il est justifié d'en compenser les conséquences, et d'organiser le « déversement » des travailleurs rejetés par certains secteurs ou certaines entreprises vers d'autres secteurs qui embauchent.

Toutefois ce changement se fait dans un contexte où les licenciements n'apparaissent plus comme des événements, certes malheureux mais isolés : ils se généralisent petit à petit et tendent à devenir permanents. Certains auteurs ont même pu parler de « mutation génétique » des restructurations [Carabelli et Tronti, 1999, p. 9] pour désigner l'exigence permanente de flexibilité et de compétitivité qui durcit les conditions d'obtention et de conservation des emplois. Il en découle deux changements principaux dans les usages des outils accompagnant les restructurations. L'un de ces outils, qui se lit derrière l'importance grandissante prise par les politiques publiques de l'emploi, est une socialisation des restructurations. Elles ont la plupart du temps motivé, comme on l'a vu, des interventions publiques ; mais désormais elles tendent, dans les pays développés au moins, à se dérouler selon des règles et des calendriers pérennes établis par les pouvoirs publics. Cette tendance à la « procéduralisation » se double d'un accent mis de plus en plus sur les démarches « actives », censées être tournées vers le futur d'emplois nouveaux et non pas vers la tentative de préserver le passé. Il en résulte, selon la formule de Teyssier et Vicens [2001], « un nouvel équilibre de droits » pour les licenciés économiques. Toutefois ces deux tendances ne vont pas sans réactions ni limites. Nous allons les examiner successivement, avant de montrer que leur jeu conjoint débouche sur de fortes tensions lorsqu'on le rapproche des évaluations disponibles de l'efficacité des mesures d'accompagnement des restructurations.

*Tendance à la « procéduralisation » et instauration
de dispositifs permanents*

Selon Carabelli et Tronti [1999], les restructurations en continu constituent l'horizon de notre modernité, et il en découle l'exigence d'une articulation étroite des mesures les accompagnant avec l'évolution de l'ensemble des dispositifs politiques et réglementaires visant à encadrer le fonctionnement du marché du travail et organiser ses ajustements, de plus en plus soumis à un impératif de flexibilisation. Ils résument les tendances dans le cas de l'Europe en identifiant trois champs d'exercice de la flexibilité, qui sont présents dans tous les pays mais explorés avec une intensité variable dans chaque cas national : aménagement du ou des contrat(s) de travail dans le sens d'une moindre protection ; instauration de plus de flexibilité dans la gestion des heures de travail ; et enfin mise en œuvre de modalités flexibles de rémunération.

Dans ce cadre général rapidement brossé, le recours à la loi et au juge devient central chaque fois qu'une rupture de contrat est susceptible de se produire. Il s'agit ainsi d'une tendance à la « juridicisation » des relations de travail, qui porte ses effets les plus visibles dans le cas des restructurations parce qu'il s'agit le plus souvent de travailleurs de forte ancienneté dans des secteurs garantissant des relations de travail stables et protégées.

Dans le cas des États-Unis, c'est l'arsenal antidiscrimination qui passe au premier plan dans toute procédure de licenciement collectif, notamment au regard d'une contestation portant sur une discrimination par l'âge [Burrows, 2002]. En Europe, le « plan social » rassemble dans de nombreux pays les obligations substantielles et surtout procédurales auxquelles les grandes entreprises sont tenues lorsqu'elles conduisent des licenciements de masse. Comme le remarquent Morin et Vicens [2001], la responsabilisation des employeurs varie fortement selon les pays, et le contenu du « plan social » lui aussi. En France, il s'agit d'un document établi par l'employeur selon les dispositions du code du travail ; il découle de l'obligation de reclassement tant interne qu'externe faite à l'employeur, en fonction des moyens de l'entreprise ; en Allemagne, il s'agit d'un accord négocié entre employeurs et syndicats, qui contient principalement des mesures financières ; cette caractéristique moins contraignante est contrebalancée par le fait que les représentants du personnel disposent d'un droit de veto et sont, en droit, impliqués dans la sélection des salariés licenciés ; en Italie, les mesures de reclassement externe à la charge de l'entreprise ne sont prévues qu'à titre exceptionnel ; mais en cas de litige et de victoire du

salarié, la décision de réintégration est contraignante [Carabelli et Tronti, 1999]. Au Royaume-Uni, les obligations se limitent aux indemnités de licenciement, dont le montant demeure modeste. En Espagne ou au Danemark, les obligations faites à l'employeur sont beaucoup plus légères.

En dépit de cette variété, les auteurs identifient l'émergence, en Europe au moins, de ce qu'ils proposent d'appeler un « *economic redundancy system* » ou encore un « système de gestion des licenciements économiques » allant de la limitation/réglementation des licenciements (l'autorisation administrative instaurée en France en 1975 et supprimée en 1986 étant un cas particulier, d'autres pays prévoyant la nécessité de justifier le licenciement ou cantonnant sa légitimité à certains cas) à l'obligation de déclaration préalable/de consultation du personnel et/ou de divers organismes publics régionaux ou nationaux, au déroulement balisé d'étapes imposées. Ce « système » s'appuie aussi sur la législation européenne (directive de 1975, amendée et amplifiée en 1992, pour un exposé d'ensemble, voir [Guéry, 1999]). La convergence de la plupart des pays européens vers des procédures lourdes et complexes encadrant les licenciements collectifs est confirmée par une étude juridique comparative publiée par Bernard Bruhnes Consultants en 2002 et portant sur l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède [Chassard *et al.*, 2002a et b].

Le cas français illustre bien cette tendance procédurale, allant jusqu'à l'apparition d'un jargon spécialisé opaque aux non-initiés : les dispositions du code du travail distinguant dans le « livre III » les procédures liées au projet de restructuration et dans le « livre IV » celles qui portent sur le plan de sauvegarde de l'emploi, les champs des éventuelles critiques sur un « plan social » achevé ou en gestation s'identifient (pour les spécialistes !) par une simple étiquette « livre III » ou « livre IV ».

Toutefois leur côté évolutif fait de ces « systèmes » nationaux plus des chantiers divers, souvent controversés et contestés par les employeurs, qu'un ensemble stable de règles et d'institutions. Il est possible en ce domaine de distinguer une version « hard » et une version « soft » [Villeval, 1993 ; Sisson, 2001]. La première version est le fait des pays dans lesquels l'implication étatique est forte, et conduit à un réseau légal et réglementaire relativement détaillé et contraignant, cependant que la version « soft », qui se limite à l'affirmation de principes et instaure des cadres généraux, se trouve dans les pays qui laissent davantage de place aux initiatives des partenaires sociaux. Cette variété constitue du reste un donné auquel les entreprises qui

licencient s'adaptent, parfois en subissant les particularités nationales, parfois en mettant à profit les différences de permissivité.

Quelle que soit la diversité institutionnelle dans laquelle ces « systèmes » s'enracinent, un paradoxe les caractérise : ils sont souvent au service de la protection de travailleurs relativement âgés, anciennement implantés et faiblement qualifiés, donc peu susceptibles d'être mobiles et difficiles à former, et ils tendent à organiser leur mobilité, et prévoient de plus en plus des possibilités voire des obligations de formation et recyclages ; ce qui conduit à examiner la seconde tendance, en faveur de l'« activation ».

*Tendance en faveur de l'« activation »
et remise en cause difficile des préretraites*

Nous avons déjà eu l'occasion de mentionner les outils typiques des « politiques actives de l'emploi » qui ont pris une importance croissante depuis une vingtaine d'années, et il n'est donc pas utile d'y revenir. Subvention en faveur du retour à l'emploi, efforts de placement, enseignement des techniques de recherche d'emploi et formation sont ainsi de plus en plus souvent intégrés dans les « plans sociaux ».

La tendance à l'« activation » se manifeste aussi par des critiques de plus en plus fortes adressées aux préretraites [voir par exemple Kohli *et al.*, 1991 ; Guillemard, 2003, et la série des 20 rapports nationaux « Ageing and Employment Policies » publiée par l'OCDE], et c'est le point sur lequel nous voudrions insister. En effet, celles-ci continuent à être utilisées à très grande échelle. On ne dispose pas actuellement, à notre connaissance, d'informations quantitatives fiables sur la part relative des préretraites et des autres instruments de politique de l'emploi dans la gestion des licenciements collectifs dans le monde ni même en Europe ou aux États-Unis. Toutefois, l'examen de multiples cas conduit à poser que, dans les pays européens du moins, cette part est rarement inférieure à 50 % des effectifs concernés (voir par exemple les évaluations monographiques comparatives de Auer et Speckesser [1998]), et qu'elle ne montre guère de tendance à la diminution. Cette résistance est une caractéristique majeure des politiques d'accompagnement des restructurations.

Il serait nécessaire de distinguer les pays dans lesquels l'outil existe mais son usage est circonscrit aux licenciements économiques, et les pays qui, comme la France, la Belgique ou la Hollande, en ont fait un usage bien plus général voire systématique. Il faut aussi mentionner le recours dans certains pays à des dispositifs différents mais dont les fonctions sont analogues, par exemple des programmes destinés aux

handicapés et les autorisant à quitter le marché du travail, la Hollande cumulant les deux filières.

Les inflexions nationales en faveur du « vieillissement actif », constatées à la fin des années 1990, sont d'abord et avant tout le fait des gouvernements, soucieux du financement des retraites et du déclin démographique. Les partenaires sociaux sont en général bien plus circonspects, et souhaitent conserver le recours aux préretraites. Les organisations patronales expriment parfois une position hostile aux préretraites au niveau national, et une position bien plus favorable à un niveau local.

On peut penser que l'ensemble des partenaires sociaux sont pris dans la mécanique usuelle du tri des travailleurs « redondants » qui tend à sélectionner pour les rejeter les moins productifs ou réputés tels. Au nom de l'avenir de l'entreprise, dans le cadre de l'intensification de la concurrence et dans le cadre de réorganisations du travail visant à son intensification, il semble naturel de conserver les travailleurs jugés les plus adaptables et les plus productifs. Les travailleurs seniors faiblement formés apparaissent alors comme la cible première des licenciements. Ils sont de surcroît des « clients » difficiles pour les politiques actives de l'emploi. Le traitement par les préretraites apparaît alors comme la seule solution possible pour la plupart d'entre eux, et comme la contrepartie de l'effort accru demandé aux autres travailleurs dans le cadre d'un « contrat social » implicite. Dans de nombreux pays, l'accès à la préretraite est vécu comme un droit par les travailleurs seniors menacés par la mondialisation.

La tendance en faveur de l'« activation » tend à contourner cette résistance, d'abord et avant tout en rendant les dispositifs moins avantageux. C'est ainsi qu'en France [Courtioux, 2001] on constate la limitation des préretraites à proprement parler, mais en faveur des « dispenses de recherche d'emploi » dont bénéficient les travailleurs âgés victimes de licenciements économiques et simplement inscrits à l'assurance-chômage. Ces substituts des préretraites sont nettement moins avantageux pour leurs bénéficiaires et nettement moins onéreux pour les pouvoirs publics. En Belgique, un dispositif analogue a été baptisé, ironiquement, de préretraite « Canada dry ». Une autre manifestation en faveur de l'« activation » caractérise les tentatives d'instaurer des préretraites à temps partiel. Celles-ci ont été observées en France et en Allemagne, mais les dispositifs ont été le plus souvent marginalisés ou détournés de leur objectif. Se manifeste ici un phénomène de verrouillage (*lock-in*) [Courtioux, 2001] qu'il convient de distinguer de la « culture de la sortie précoce d'activité » [Guillemard, 2003].

Les balises de la mobilité descendante ?

Si l'on tente d'apprécier le jeu conjoint des deux tendances repérées ci-dessus, dont on a vu qu'elles ne se déployaient pas sans résistances, on est conduit à la question de l'efficacité des politiques visant au *reclassement* des travailleurs victimes de restructurations. Peu de synthèses existent ici encore, sans doute parce que le traitement des restructurations est d'abord la gestion d'une dispersion : un groupe de travailleurs antérieurement rassemblé est disloqué, filtré, certains travailleurs (les plus capables ?) devançant l'échéance et changeant très rapidement d'emploi ou de région, d'autres (les plus nombreux comme on l'a vu) étant mis sur la touche, et d'autres enfin faisant l'objet d'actions de reclassement plus ou moins durables. Du coup, les évaluations disponibles ont souvent à gérer le fractionnement des trajectoires.

Parmi les synthèses disponibles véritablement centrées sur les restructurations, le travail effectué par Tejada et Swaim [2004] pour l'OCDE est sans doute l'un des plus compréhensifs. Il confirme ce qui est connu par ailleurs : les taux de reclassement dépassent rarement les 50 % des travailleurs engagés dans la recherche d'un nouvel emploi. On retrouve ici, accentuées par les particularités des circonstances et des personnes concernées, les performances relativement faibles voire décevantes des politiques actives de l'emploi (voir Auer *et al.* [2005] pour un bilan mondial, qui conclut à leur utilité, mais aussi à la nécessité d'en revoir le fonctionnement, en améliorant notamment leur organisation, leur contrôle et leur appropriation par les communautés concernées). En particulier, le scepticisme est grand en ce qui concerne la formation comme outil de politique de l'emploi face à des restructurations. Celle-ci est souvent créditée d'une très faible efficacité si elle reste générale, et d'une meilleure efficacité si elle est professionnalisée. Mais les travailleurs victimes de licenciements collectifs, souvent spécialisés dans un métier particulier en voie de disparition, ont souvent beaucoup de difficultés à se sentir motivés par une formation, ou encore à y accéder.

L'étude américaine de Jacobson, Lalonde et Sullivan [2003] est intéressante à cet égard parce qu'elle fait état de performances plutôt bonnes. Elle se centre sur des recyclages publics dont ont bénéficié des travailleurs seniors « déplacés » aux États-Unis. Elle montre que cette politique se révèle globalement efficace pour ceux des travailleurs « déplacés » qui y ont eu accès (autant que pour d'autres catégories de travailleurs). Mais le pessimisme se retrouve dans le bilan final : l'horizon raccourci de valorisation des compétences nouvelles en limite

la rentabilité sociale et donc, selon eux, la légitimité. Les travailleurs « déplacés » âgés souffrent ainsi de la comparaison, même quand ils font aussi bien que les autres !

L'examen comparatif des choix effectués par les entreprises pour gérer les restructurations montre que souvent l'option « préretraite » est choisie alors qu'elle est coûteuse, soit pour l'entreprise elle-même soit pour les pouvoirs publics, parfois la plus coûteuse comparée à des actions de formation, reclassement, etc. (voir Auer et Speckesser [1998] pour des estimations de coûts comparés dans le cas de l'industrie automobile européenne). C'est qu'en fait les entreprises achètent par là la paix sociale et l'engagement productif accru des salariés restants.

On peut alors conclure que la fermeture progressive de l'option des préretraites laisse, en l'état des politiques de gestion des carrières menées par les firmes, une majorité des travailleurs victimes des restructurations sans autre recours public que l'accompagnement vers des emplois plus rares et de moindre qualité, compensé soit par une indemnisation versée une fois pour toutes par l'entreprise, soit par les dispositifs publics d'indemnisation ou de subventionnement étalés dans le temps. Il en résulte le risque de voir se multiplier des itinéraires de déclassement voire de marginalisation, le cas le plus favorable étant l'obtention d'un emploi moins qualifié et rémunérateur que le précédent, dont le salaire rejoint progressivement, en quelques années, le niveau antérieur.

L'accompagnement des restructurations tend ainsi progressivement à devenir l'accompagnement forcé de la mobilité descendante.

NÉGOCIER L'EMPLOYABILITÉ

Toutefois, nombreuses sont les initiatives qui tentent de restaurer un futur là où les ruptures des restructurations ne laissent voir qu'un passé apuré par des pertes d'emploi ou de revenu. Elles trouvent leur fondement dans un double constat. Le premier est la nécessité de prendre en charge, non pas simplement des emplois perdus ou à retrouver, mais des trajectoires. Les études qui retracent le destin des travailleurs victimes des restructurations soulignent, pour la plupart, que les résultats en matière de reclassement dépendent très fortement de l'itinéraire antérieur des travailleurs concernés. Pour nous en tenir à la France, ce constat était fait dès 1988 [Outin *et al.*, 1988]. Il est repris à propos des « conventions de conversion » [Cloarec, 1998]. Un bilan récent sur les reconversions des mineurs, toujours dans le cas français

[Mazade, 2004] souligne la dépendance des itinéraires suivis par les mineurs à l'égard des conditions antérieures de leur emploi. Cette première observation se double d'une seconde sur l'importance de l'appropriation par les acteurs locaux des outils et des procédures permettant d'affronter la reconversion. La participation active des personnes en reconversion est indispensable à la réussite. Il n'est toutefois pas évident de la réaliser, parce qu'associer des travailleurs à la gestion de ce qu'ils peuvent considérer comme la gestion des conséquences d'une agression dont ils sont victimes, ne peut être une démarche simple et suppose un renversement des anticipations.

Le terme d'employabilité, entendu comme l'aptitude à obtenir et à conserver un emploi dans un contexte donné, résume largement ce changement d'optique, parce qu'il impose de se tourner vers le futur d'un potentiel à consolider ou accroître et valoriser, et qu'il conduit à prendre en compte les acquis d'une trajectoire et préparer ses inflexions voire sa réorientation. Il reste toutefois d'un usage incertain voire controversé, sans doute du fait de ses connotations virtuelles : en cas de chômage, se focaliser sur le développement de l'employabilité apparaît comme singulièrement moins positif que la proposition d'un emploi, et ouvrir la voie à des promesses non tenues. Le terme est aussi souvent perçu comme imputant *a priori* à une responsabilité individuelle les causes d'un éventuel échec de reclassement. C'est à une critique de cette nature que prêtent le flanc certaines formulations et certaines priorités de la stratégie européenne de l'emploi élaborée depuis le sommet de Luxembourg de 1997 [Gazier, 1999], lorsqu'elles se limitent à « activer » la prise en charge des chômeurs.

Nous souhaiterions montrer, dans cette dernière section, que les initiatives qui sont susceptibles de renverser les anticipations pessimistes s'appuient sur des voies diverses de construction d'une employabilité, non pas seulement individuelle, mais aussi et surtout collective. Deux notamment valent d'être présentées : les démarches préventives, qu'elles soient à l'initiative de grands groupes, ou résultent de la signature de « pactes pour l'emploi et la compétitivité », et les procédures de gestion négociée des « transitions » sur le marché du travail et autour de lui.

Mesures de prévention concertées ou négociées

Conscients des risques de déchirure sociale et des dégradations d'image qu'entraînent des reconversions mal menées ou mal anticipées, les grands groupes qui en ont les moyens ont parfois choisi de devancer l'échéance et de prendre en charge en tout ou partie la réin-

dustralisation de bassins d'emploi menacés ou la reconversion anticipée de salariés. Le travail de Raveyre [2001] montre dans le cas français le déploiement de démarches très variées qui permet de conjuguer essaimage, création de sociétés de reconversion, aide à la création d'entreprise, etc., lorsque des pertes d'emploi sont envisagées à moyen terme par un grand groupe. Une analyse du même type est proposée par Campinos-Dubernet [2003], qui insiste sur la discrétion nécessaire à la réussite de ces initiatives. En effet, il s'agit selon elle d'un travail de déminage, fondé sur la confiance des acteurs et singulièrement des travailleurs, qui ne peut pas se faire dans la dramatisation ou la médiatisation.

On ne saurait mieux indiquer le rôle important des anticipations et l'impératif de leur gestion délibérée. Toutefois la démarche observée et préconisée a quelque chose de paradoxal: elle est concertée, mais unilatérale et confidentielle. Peut-être ces caractéristiques, qui ne sont que partiellement compatibles, viennent-elles des particularités du dialogue social en France, qui n'est pas fondé sur une tradition de partenariat durable. Un exemple hollandais montre comment il est possible de négocier sur l'employabilité dans une perspective affichée de recherche de productivité et de réduction d'effectifs. Il s'agit des Chemins de fer hollandais [Gazier et Schmid, 2001; Gazier, 2005b]. Dans leur cas, un accord a été signé qui prévoit, en échange d'une période de modération salariale, l'organisation, tous les trois ans, d'un bilan de compétences positionnant l'intégralité des salariés de l'entreprise sur le marché du travail. Ce bilan, effectué par un cabinet d'experts choisi d'un commun accord par la direction et par les syndicats, est financé par l'entreprise. L'accord prévoit que si des formations complémentaires sont nécessaires pour ramener certains salariés au niveau du marché, compte tenu de leur ancienneté et de leur rémunération, alors une double obligation joue: l'entreprise est tenue de la financer, et le salarié concerné est tenu de la suivre. Il s'agit ainsi d'un accord de veille préventive, susceptible de faciliter le reclassement des salariés en prévision de rationalisation de l'entreprise dans le cadre de la concurrence européenne.

Une formule permet de généraliser au-delà de cette observation: il s'agit des « pactes pour la compétitivité et l'emploi » qui ont fait l'objet en 2001 d'une présentation assez détaillée dans un numéro spécial de la revue *Transfer* introduit par Martin Artiles (2001). Ceux-ci se sont développés depuis le début des années 1990 un peu partout dans le monde, à quatre niveaux différents: national, régional, sectoriel et d'entreprise. Ils consistent à échanger des concessions des salariés (en général, de la modération salariale ou l'acceptation de changements

organisationnels) contre diverses mesures et engagements de la firme censés préserver l'emploi pendant une période donnée. Cette négociation «concessive» ou «*concession bargaining*» trouve des illustrations dans le monde entier, comme en témoigne l'article de Ghellab et Kelly [2001] dans ce même numéro.

Un exemple intéressant fourni par les auteurs est celui de la firme automobile Ford en Argentine, qui, dans un contexte de repli général de l'activité, a conclu un accord suspendant tout licenciement pendant 15 mois. Durant cette période les salariés ne travaillent pas et reçoivent une compensation. Si à la fin de la période la production n'a pas repris, alors les licenciements redeviennent possibles, assortis d'une indemnité. On retrouve ici, sous une forme plus modeste, les garanties en matière d'emploi consenties en 1996 par General Motors lors d'une négociation avec l'UAW [*ibid.*].

Un autre exemple est celui de la métallurgie en Afrique du Sud. En 1993, le principal syndicat présent dans le secteur, a signé un accord modernisant les grilles de qualification en passant de 13 grades à 5, en organisant l'acquisition et la valorisation de compétences multiples, de manière à créer des qualifications valables dans des environnement et travail très divers et transférables d'un secteur à l'autre.

L'intervention gouvernementale peut tendre à éviter des licenciements tout en favorisant le dialogue social. C'est ainsi que la Corée a introduit en 1998, pour faire face à une grave crise économique, un dispositif intitulé «Employment Maintenance Support Scheme» (EMSS). Intégré dans l'assurance-chômage, ce fonds aide les entreprises à se mettre à horaires réduits, à interrompre temporairement leur activité, ou à mettre en formation les travailleurs excédentaires. Cette aide toutefois exige, pour être obtenue, que les employeurs consultent les syndicats ou les représentants du personnel. Au total, 4 220 firmes ont reçu cette aide qui aurait contribué à maintenir en emploi environ 780 000 travailleurs.

Plus globalement encore, les «pactes» nationaux en Europe consistent, depuis le célèbre accord de Wassenaar en 1982, à échanger des garanties d'emploi contre un accroissement de flexibilité interne et une modération salariale. L'exemple hollandais qui démarre ainsi est sans doute le plus typique et le plus étudié. Il a connu plusieurs confirmations et inflexions, avec un nouvel accord conclu en 1993, et un «Agenda 2002» conclu en 1997 [Freyssinet et Seifert, 2001].

En redescendant au niveau de l'entreprise, la possibilité de conclure des «accords de méthode», telle qu'elle existe depuis 2003 en France dans le cas d'annonces de licenciements collectifs, a ouvert la voie à de véritables négociations autour du «plan social» et permet de déborder

des obligations légales directement liées aux séparations envisagées pour jouer sur une palette d'échange d'informations et de consultations plus vaste [Kerbourc'h *et al.*, 2001 ; Syndex, 2002]. Cet outil, qui demeure facultatif et expérimental, est ainsi un jalon sur la voie d'une gestion négociée et partagée des restructurations.

Vers la gestion négociée des « transitions » ?

Il est possible de prolonger ces expériences en tentant de généraliser leur propos. L'effet le plus fréquent des restructurations est d'engager les travailleurs dans des inflexions forcées de leur trajectoire, avec les pertes en termes de revenu, mais aussi parfois la dislocation du cadre et du mode de vie, voire la remise en cause de leur identité. Une perspective théorique et pratique développée en Europe depuis 1995, les « marchés transitionnels du travail », cherche à construire les bases collectives d'une gestion des carrières par les intéressés eux-mêmes [Schmid et Gazier, 2002 ; Gazier, 2005a]. La promotion de l'emploi (sans négliger les conditions de croissance et de compétitivité) s'appuie alors sur celle des mobilités choisies, et peut alors utiliser l'ensemble des étapes de carrière comme autant de risques, mais aussi de leviers permettant d'affronter les aléas des destructions d'emploi.

Une première préoccupation est de restaurer l'autonomie des travailleurs, en favorisant à la fois le volontariat et la solidarité des travailleurs concernés. Une des grandes originalités des Fondations de travail autrichiennes évoquées précédemment est qu'elles sont construites sur ce principe. L'expérience des Fondations de travail (*Voest-Alpine Stahlstiftung*) date de 1987 et remonte aux initiatives prises par les partenaires sociaux à l'occasion de licenciements effectués par la grande entreprise sidérurgique Voest-Alpine. Elle a été attentivement étudiée et évaluée [Winter-Ebmer, 2001]. Présentons son action dans le cadre d'un scénario de licenciements collectifs annoncés puis réalisés.

1. L'annonce de la restructuration est faite au moins six mois à l'avance, de manière à laisser place aux concertations collectives et aux initiatives individuelles.

2. L'antenne de reclassement est une fondation, ce qui veut dire qu'elle repose sur un capital immobilisé pour elle par l'entreprise qui licencie. Elle est donc indépendante et stable, et subsistera autant que de besoin. Outre son capital, elle bénéficie de trois apports de ressources : des fonds publics des politiques de l'emploi, une partie significative de l'indemnité de reclassement touchée par les « partants », de l'ordre du tiers des sommes perçues, et une très faible cotisation payée par les salariés restants (de l'ordre de 0,2 % de la masse salariale), destinée à

payer les actions de formation. Cette dernière ressource est particulièrement originale. Elle signifie que la solidarité entre les « partants » et les « restants » est délibérément organisée, et aussi que les « restants » eux aussi ont intérêt à ce que les reclassements soient rapides et efficaces.

3. Dans ce contexte, les « partants » sont des volontaires, qui peuvent être d'âge et de qualification très variés (reflétant la composition moyenne de l'établissement concerné), et sont identifiés comme des salariés dynamiques saisissant une occasion de progresser dans leur carrière ou de diversifier leur expérience. Il en résulte que le climat social est bien meilleur que dans les cas plus fréquents où l'entreprise se sépare des salariés réputés les moins productifs.

4. Le traitement des « partants » se fait en privilégiant les actions de formation, qui sont perçues comme une composante centrale de la démarche de reclassement.

On voit bien dans cette démarche ce qui permet aux acteurs concernés de retrouver une maîtrise sur leurs choix et sur le calendrier. Les résultats de l'évaluation conduite par Winter-Ebmer [2001] font état de performances de reclassement supérieures à celles des restructurations traditionnelles.

Toutefois, il est bien clair que rien dans cette forme d'organisation ne crée des emplois. On est donc renvoyé au fonctionnement local et global du marché du travail, et aux concertations présentées plus haut. C'est ici que la démarche « transitionnelle » peut trouver à s'appliquer dans sa généralité [Gazier, 2005b]. Elle suggère en effet qu'un réseau d'opportunités d'emplois ou de positions temporaires rémunérées peut être mis en évidence et géré au niveau régional lorsque l'on considère les entrecroisements de trajectoires; par exemple certains travailleurs prennent des congés pour des motifs variés (congé parental, congé de formation) et sont remplacés par d'autres qui en profitent pour accroître leur employabilité. On améliorerait ainsi le fonctionnement du marché du travail, en captant certaines externalités qui découlent d'une meilleure coordination (par exemple, une meilleure sécurité ressentie par les travailleurs rend possibles davantage d'initiatives et de prises de risque de leur part) et en le rendant moins segmenté, moins clivé entre « bons » et « mauvais » emplois.

La place manque pour développer les apports, les conditions de mise en œuvre et les limites de cette perspective systématique de sécurisation des carrières. Elle suggère que la base antérieure de stabilisation des travailleurs, les « marchés internes » et les carrières aménagées, est devenue trop étroite et fragile pour assurer cette mission. Il faut donc la compléter par des balises et des droits qui s'appliquent à l'extérieur de l'entreprise tout autant qu'à l'intérieur, ce sont

ces droits « transitionnels » dont le rapport Supiot [Supiot, 1999] a donné l'expression juridique. Il serait ainsi possible de construire des alternatives crédibles et socialement acceptables aux préretraites irréversibles à temps plein, en laissant par exemple à mi-temps dans l'entreprise des salariés jugés excédentaires (ce qui suppose de financer publiquement les surcoûts organisationnels), pour leur offrir un second mi-temps associatif cofinancé par une association et une municipalité. Cette diversification des itinéraires avec entretien, voire accroissement de l'employabilité, permettrait de renforcer les stratégies de revitalisation des tissus industriels et sociaux menacés par les suppressions massives d'emploi.

Cette perspective ambitieuse, qui n'en est qu'à ses premiers pas, joint en fait une proposition de réforme des politiques de l'emploi (dans le sens de leur appropriation par les acteurs concernés) et de réforme de la relation salariale (dans le sens de la prise en compte de l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise, et pas seulement des actionnaires). Elle suppose de développer une capacité de concertation qui n'existe à l'heure actuelle que dans de petits pays ayant développé une forte tradition de dialogue social.

CONCLUSION

Les défis des pertes d'emploi dues à la mondialisation ont généré des attitudes, des outils et des expériences très variées, dont cette contribution a tenté de donner une idée au niveau national. Entre le laisser-faire et la tentative de ralentir la marche de l'histoire, c'est une option intermédiaire qui a prévalu. Elle cherche à compenser les pertes et de plus en plus à reclasser les travailleurs. L'efficacité des instruments utilisés, en dépit de leur coût et parfois de leur sophistication, reste souvent faible. Concilier ouverture commerciale et justice sociale demande un intense effort de solidarité – et sans doute aussi d'imagination, tant au niveau national qu'au niveau international.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AMBROSI C., BALESTE M. et TACEL M., *Histoire et géographie économiques des grandes puissances à l'époque contemporaine*, Delagrave, Paris, 1967.
- ANTONMATTEI P. H., « Plan social: il y a urgence à réformer ! », *Droit social*, n° 6, 2000, p. 597-599.

- AUER P. (dir.), « Workforce adjustment patterns in four countries: experiences in the steel and automobile industry in France, Germany, Sweden and the U.K. », *Discussion paper FS 1914*, WZB Berlin, 1991.
- , « Labour market policy for socially responsible workforce adjustment », *Employment paper 2001/14*, BIT, 2001.
- AUER P. et SPECKESSER S., « Labour market and organisational change: future working structures for an ageing work force », *Journal of Management and Governance*, 1, 1998, p. 177-206.
- AUER P., EFENDIOGLU U. et LESCHKE J., *Active Labour Market Policies around the World*, BIT, 2005.
- BRESCIANI L.P., « Labour and innovation in the Brazilian truck industry: the case of MBB Sao Bernardo and WV-C Resende », *Actes du Gerpisa*, n° 30, octobre 2001, p. 25-45.
- BRONSTEIN A.S., « La réforme de la législation du travail en Amérique latine: régime de garanties et exigence de flexibilité », *Revue internationale du travail*, vol. 136, n° 1, 1997, p. 5-27.
- BRUGGEMAN F., PAUCARD D., LAPÔTRE M. et THOBOIS P., *Plans sociaux et reclassements: quand l'innovation est promue par les représentants des salariés*, rapport pour la DARES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, 2002.
- BULMER M.I.A., « Mining redundancy: a case study of the working of the R.P.A. in the Durham coalfield », *Industrial Relations*, vol. 2, n° 4, hiver 1978, p. 3-21.
- BURROWS M., *Risk Management. Guidance for Employers Conducting a Reduction in Force* (www.bnabooks.com/ababna/annual/2002/burrows.doc).
- CAMPINOS-DUBERNET M., « Des restructurations discrètes: reconstruire l'emploi face à la mondialisation », *Travail et Emploi*, n° 95, juillet 2003, p. 41-58.
- CARABELLI U. et TRONTI L., « Introduction », in TRONTI L. et CARABELLI U. (dir.), « Managing labour redundancies in Europe: instruments and prospects », *Labour*, numéro spécial, vol. 13, n° 1, 1999, p. 3-39.
- CHASSARD Y., BEDOK D., LOUIS B. et M. TESSIER, *Licenciements collectifs pour motifs économiques: comment font nos partenaires? Étude pour Bernard Bruhnes Consultants*, 2002a.
- , « Licenciements collectifs pour motifs économiques: comment font nos partenaires? » *Premières Synthèses*, DARES, n° 35.3, août 2002b.
- CLOAREC N., « Le retour à l'emploi après une convention de conversion », *Premières Informations, Premières Synthèses*, DARES, septembre 1998, n° 39.4.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Employment in Europe 2004, Employment and Social Affairs Directorate*, 2004.
- , « Income benefits for early exit from the labour market in eight european countries. A comparative study », *European Economy. Reports and Studies*, 1998.
- COURTIOUX P., *Marché du travail, politiques de l'emploi et sélection: une analyse évolutionniste des préretraites*, thèse, université Paris-I, 2001.
- DESSEIGNE G., *Les Plans sociaux*, PUF, Paris, 1997.
- DÉVELOPPEMENT DURABLE RENAULT, *Données sociales de l'établissement Dacia*, 12 avril (www.developpement-durable.renault.com/h10dac.htm), 2004.
- DUBOIS P., KOLTAY J., MAKO C. et RICHET X. (dir.), *Innovation et emploi à l'Est et à l'Ouest. Les entreprises hongroises et françaises face à la modernisation*, L'Harmattan, Paris, 1990.

- EVANS-KLOCK C., KELLY P., RICHARDS P. et C. VARGHA, « Worker displacement: public policy and labour-management initiatives in selected OECD countries », *ILO Employment and Training Papers*, Genève, 1998.
- FAZEKAS K., KOLTAY J., KÖLLÖ J., OUTIN J.-L. et SILVERA R., « Crise d'entreprise et crise d'emploi dans deux bassins industriels. Étude comparative: Ozd (Hongrie) et Le Creusot (France) », in DUBOIS P., KOLTAY J., MAKO C. et RICHEL X. (dir.), *Innovation et emploi à l'Est et à l'Ouest. Les entreprises hongroises et françaises face à la modernisation*, L'Harmattan, Paris, 1990, p. 197-231.
- FOUQUET A. et LEMAÎTRE F. (dir.), *Démystifier la mondialisation de l'économie*, Éditions d'Organisation, Paris, 1997.
- FREYSSINET J. et SEIFERT H., « Pacts for employment and competitiveness in Europe », *Transfer*, vol. 7, n° 4, 2001, p. 616-628.
- FULTON L., « Marks and Spencer's closure plans and trade-unions responses », *Transfer*, vol. 7, n° 3, 2001, p. 525-529.
- GAZIER B. (dir.), *Employability. Concepts and Policies*, IAS, Berlin, 1999.
- , *Vers un nouveau modèle social*, Flammarion, Paris, 2005a.
- , « Marchés transitionnels du travail et restructurations: vers une gestion collective des transitions », contribution au séminaire 2004 « Restructurations » de l'IRES ; à paraître in *Revue de l'IRES*, 2005b.
- GAZIER B. et SCHMID G., « Transitional labour markets and their impact on industrial relations. Report to the high level group on industrial relations and change », *European Commission, Employment and Social Affairs DG*, août 2001.
- GHELLAB Y. et KELLY P., « Employment and competitiveness as challenges for collective bargaining: a global perspective », *Transfer*, vol. 7, n° 4, 2001, p. 716-731.
- GREFFE X., *Sociétés postindustrielles et redéveloppement*, Hachette, Paris, 1992.
- GUÉRY G., *Restructuration d'entreprises en Europe. Dimension sociale*, De Boeck Université, Bruxelles, 1999.
- GUILLEMARD A.M., *L'Âge de l'emploi*, Armand Colin, Paris, 2003.
- HANSEN G.B., *A Guide to Worker Displacement: Some Tools for Reducing the Impact on Workers, Communities and Enterprises*, BIT, 2002.
- JACOBSON L., LALONDE R.J. et SULLIVAN D., « Should we teach old dogs new tricks? The impact of community college retraining on older displaced workers », *Working Paper 2003 - 25*, Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, 2003.
- JANI-LE BRIS H., *L'Insertion sociale des préretraités*, rapport de synthèse européen, CECA-CEE-CEEA, Bruxelles, 1988.
- JEPSEN M. et KLAMMER U. (dir.), « Flexicurity: conceptual issues and political implementation in Europe », *Transfer*, numéro spécial, vol. 10, n° 2, 2004.
- KERBOURC'H J.-Y., WILLMANN C., BEAUJOLIN-BELLET R. et MÉDA D. (dir.), « Le salarié, le juge et l'emploi », *Cahier Travail et Emploi*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2001.
- KIRSCH J. et KNUTH M., « Restructurations économiques et protection des transitions: approches contrastées en France et en Allemagne », in MORIN M.L. (dir.), « Protection des transitions et retour à l'emploi, un aperçu comparatif », *Travail et Emploi*, n° 87, numéro spécial, 2001, p. 29-45.
- KOHLI M. et al (dir.), *Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Labor Force*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

- KOUMAKHOV R. et NAJMAN B., « Labor hoarding in Russia: where does it come from? », *William Davidson Working Paper*, n° 394, octobre 2001.
- LEE E., « La mondialisation et l'emploi: des craintes justifiées? », *Revue internationale du travail*, vol. 135, n° 5, 1996, p. 531-543.
- LEGRAND B., DE TAILLAC L. et TERRACOL A., « L'intervention de l'État dans l'accompagnement des plans sociaux », *Regards sur l'actualité*, n° 290, 2003, p. 39-52.
- MALLET L., REYNÈS B., TEYSSIER F. et VICENS C., « À quoi servent les plans sociaux? », *Travail et Emploi*, n° 72, 1997.
- MARTIN ARTILES A. (dir.), « Collective agreements on competitiveness and employment », *Transfer*, numéro spécial, vol. 7, n° 4, 2001.
- MAZADE O., « Passé professionnel et reconversions: le reclassement des mineurs du Nord-Pas-de-Calais », *Formation-Emploi*, n° 85, 2004, p. 41-55.
- MCKERSIE R.B. et SENGENBERGER W., *Les Suppressions d'emploi dans l'industrie. Réponses possibles des politiques de main-d'œuvre*, OCDE, 1983.
- MOREAU M.-A., « À propos de l'« affaire Renault » », *Droit social*, n° 5, mai 1997, p. 493-503.
- MORIN M.L. (dir.), « Protection des transitions et retour à l'emploi, un aperçu comparatif », *Travail et Emploi*, n° 87, numéro spécial, 2001.
- MORIN M.L. et VICENS C., « Licenciement économique, flexibilité des entreprises et sécurité des travailleurs: les enseignements d'une comparaison européenne », *Revue internationale du travail*, vol. 140, n° 1, 2001, p. 51-75.
- OUTIN J.-L., SILVERA R. et PERRIER-CORNET F., « Que sont devenus les non-repris de Creusot-Loire? », supplément au *Bulletin régional d'information, Travail et Emploi*, Dijon, mai 1988.
- RAVEYRE M., « Implication territoriale des groupes et gestion du travail et de l'emploi. Vers des intermédiations en réseaux », *La Revue de l'IREs*, n° 35, 2001, p. 35-59.
- REHFELDT U., « European work councils and international restructuring: a perspective for european collective bargaining? », *Actes du GERPISA*, n° 30, 2001, p. 109-114.
- SACHWALD F., « Délocalisations: une « destruction créatrice »? », *Sociétal*, n° 44, 2004, p. 6-11.
- SCHMID G. et GAZIER B. (dir.), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.
- SCHWARTZ, G., « Employment restructuring in Russian industrial enterprises: confronting a « paradox » », *Work, Employment and Society*, vol. 17, n° 1, 2003, p. 49-72.
- SENGENBERGER W. (dir.), « La restructuration industrielle en Europe: quelques expériences », *Travail et Société*, numéro spécial, avril 1989, p. 111-219.
- SISSON K., « Pacts for employment and competitiveness – an opportunity to reflect on the role and practice of collective bargaining », *Transfer*, vol. 7 n° 4, hiver 2001, p. 600-615.
- SUPIOT A., *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, Paris, 1999.
- SYNDEX, « Restructurations », *Regards. Les Cahiers de Syndex*, n° 2, numéro spécial, 2003.
- TEJADA R.L. et SWAIM P., « Trade adjustment costs in OECD labour markets: how big is the problem and how should policy makers respond to it? » *Draft EAP contribution to the TASAP*, OECD, 2004, 42 f + annexes.

- TEYSSIER F. et VICENS C., « La trajectoire des licenciés économiques: un nouvel équilibre de droits? Résultats d'une approche comparative européenne », in MORIN M.L. (dir.), « Protection des transitions et retour à l'emploi, un aperçu comparatif », *Travail et Emploi*, n° 87, numéro spécial, 2001, p. 9-28.
- TRONTI L. et CARABELLI U. (dir.), « Managing labour redundancies in Europe: instruments and prospects », *Labour*, numéro spécial, vol. 13, n° 1, 1999.
- UPCHURCH M. et DANFORD, A., « Industrial restructuring, "globalisation" and the trade union response: a study of MSF in the south west of England », *New Technology, Work and Employment*, vol. 16, n° 2, 2001, p. 100-117.
- VILLEVAL M.C., « Gestion des sureffectifs et politiques de formation de reconversion en Europe », *Formation-Emploi*, n° 43, 1993, p. 25-39.
- WIERINK M., « Pays-Bas: réforme de la préretraite et crise des relations professionnelles », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 90, septembre 2004, p. 20-30.
- WINTER-EBMER, R., « Evaluating an innovative redundancy-retraining project: the austrian steel foundation », *Discussion Paper* n° 277, IZA, mars 2001.

L'accompagnement social de la mondialisation : atout ou aspirine ?

Raymond Torres *

Au-delà des controverses sur les conséquences de la mondialisation pour l'emploi et les conditions de travail, les gouvernements prennent peu à peu conscience qu'ils peuvent agir pour améliorer les bénéfices de la mondialisation et diminuer les coûts d'ajustement. L'ouverture aux échanges et les changements technologiques et organisationnels qui l'accompagnent semblent se traduire par une instabilité accrue du marché du travail [Rodrik, 1998]. Certains auteurs ont affirmé que les avantages comparatifs sont devenus « kaléidoscopiques » : les points forts d'un pays – ceux où réside l'avantage comparatif – ne sont plus aussi stables que par le passé. La mondialisation s'accompagne en effet d'une modification rapide des prix relatifs des biens et services, qui se traduit par des pertes d'emplois dans certains secteurs et des opportunités d'en créer dans d'autres secteurs. Et les nouvelles technologies permettent à chaque entreprise d'externaliser certaines activités, ce qui génère une réorganisation du travail en profondeur [Arnal *et al.*, 2001]. Par ailleurs, ce changement a eu tendance à s'accompagner d'une plus forte inégalité de revenus.

Mais la mondialisation n'est pas nécessairement un jeu à somme nulle. Il s'agit au contraire d'un processus de destruction créatrice qui peut améliorer le bien-être des pays qui y participent, cela en raison des gains liés à l'avantage comparatif, les économies d'échelle qui peuvent en résulter ainsi que le plus grand choix offert aux consommateurs (voir par exemple l'étude concernant l'ouverture aux échanges dans 63 pays de Frankel et Romer [1999], ainsi que celle de Bhagwati *et al.* [2004],

* Les vues exprimées dans cet article ne reflètent pas nécessairement celles de l'OCDE ou de ses pays membres.

portant sur le phénomène des délocalisations). On constate en particulier que les pays les plus ouverts sur l'extérieur bénéficient sur le long terme d'un taux de croissance plus élevé que les pays les moins ouverts, ce qui expliquerait aussi que la plupart des pays – y compris les pays en développement – ne veulent pas rester à l'écart de la mondialisation.

Pour autant, les bénéfices de la mondialisation ne sont pas automatiques et entraînent des coûts d'ajustement. Le graphique 1 montre que, en moyenne, entre 2 % et 3 % des emplois sont perdus en raison d'un licenciement chaque année dans l'UE et aux États-Unis. Ce taux est deux fois plus élevé dans l'industrie manufacturière, où le processus de mondialisation et l'adoption de nouvelles technologies est plus intense. L'action publique est donc nécessaire pour que les bénéfices de la mondialisation se réalisent vraiment. Cet article se penchera plus spécifiquement sur deux types de justification à l'action publique, à savoir la recherche d'une plus grande efficacité et des objectifs de redistribution. L'analyse portera pour l'essentiel sur les pays développés et s'appuiera fortement sur les résultats des recherches parus dans les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (2005).

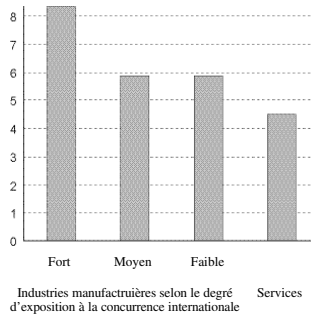
COMMENT LES POLITIQUES D'EMPLOI PEUVENT-ELLES AMÉLIORER LES BÉNÉFICES DE LA MONDIALISATION ?

La première tâche qui incombe aux politiques d'emploi est de reclasser les personnes victimes des restructurations. La perte d'emplois constitue un aspect souvent inévitable de l'ouverture aux échanges et des changements technologiques et organisationnels qui y sont associés. Les politiques de reclassement visent non seulement à fournir un soutien financier aux personnes concernées, mais aussi à faire en sorte que les nouvelles opportunités de croissance voient le jour. Celles-ci sont certes moins visibles que les pertes d'emplois, mais leur prise en compte est essentielle si l'on veut que la mondialisation réussisse. Ainsi, si les pays développés délocalisent certaines activités vers les pays émergents et en développement, ceux-ci importent d'autres biens et services. Par ailleurs, les gains de pouvoir d'achat liés à la baisse des prix des produits importés (par exemple les produits du textile et de l'habillement) peuvent être utilisés pour satisfaire d'autres besoins pris en compte par des producteurs nationaux (par exemple les dépenses liées aux loisirs). Au total, de nouveaux réservoirs d'emploi apparaissent et la tâche des politiques d'emploi est de faciliter cette transition, faute de quoi le nouveau potentiel de croissance ne se réalisera pas.

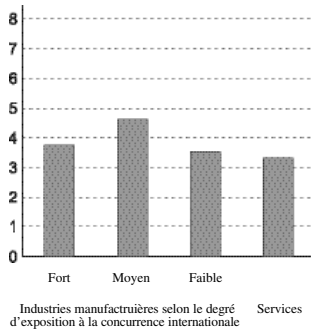
Graphiques 1. — Les pertes d'emploi sont-elles liées à la concurrence internationale?

Taux moyens de licenciements par an (en % de l'emploi total)

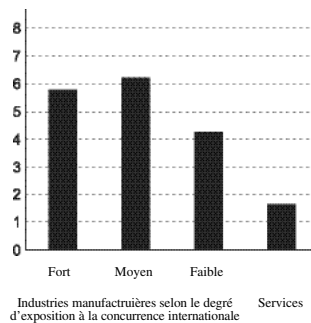
Section A. Canada^a (1983-1999)



Section B. UE 14^b (1994-2001)



Section C. États-Unis^c (1979-1994)



a) Taux moyens de licenciements permanents par an, les licenciements permanents étant définis comme ceux après lesquels le travailleur ne revient pas chez le même employeur la même année ou l'année suivante. Estimations basées sur la version 1 % du fichier longitudinal des travailleurs (FLT), calculées par Statistique Canada.

b) Estimations du secrétariat basées sur les données du Panel européen des ménages (EHP) pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

c) Estimations basées sur les données de la Displaced Workers Survey (DWS), calculées par Kletzer [2001]. Source: OCDE [2005].

Une façon de promouvoir les transitions vers les nouveaux emplois est de diminuer les prestations ou de les maintenir à un niveau faible. Il va sans dire que, dans ce cas, les personnes en situation de reclassement n'ont d'autre option que de retrouver très vite un emploi. Mais, outre le fait qu'une telle politique va à l'encontre d'objectifs sociaux, il apparaît qu'une autre approche est possible, à savoir les politiques actives du marché du travail.

Sous certaines conditions, en effet, les politiques actives du marché du travail constituent un volet essentiel d'une bonne politique de réponse à la mondialisation. Des dispositifs visant à assurer un soutien personnalisé aux chômeurs, une formation adaptée et orientée vers l'emploi ou encore un emploi aidé peuvent se révéler particulièrement efficaces. Cependant ces dispositifs doivent être bien conçus, car les échecs sont parfois patents dans ce domaine et les désillusions grandes. Quelques exemples de ce qui marche (pour plus de détails [OCDE, 2005]):

- les dispositifs de conseil personnalisé à la recherche d'emploi et de suivi individuel des chômeurs sont souvent efficaces par rapport à leur coût;

- la formation, l'emploi aidé ou les subventions à l'emploi peuvent constituer un complément utile, mais à condition qu'ils soient ciblés, tournés vers l'emploi et, le cas échéant, obligatoires;

- les services publics d'emploi, qui gèrent ces dispositifs, doivent avoir à leur disposition des moyens suffisants – notamment un nombre adéquat de conseillers compétents et capables de communiquer avec des publics à risque;

- il est essentiel de concevoir l'ensemble de ces dispositifs dans une logique d'obligations réciproques. Le demandeur d'emploi reçoit une prestation et des services de qualité, et s'engage à rechercher activement un emploi.

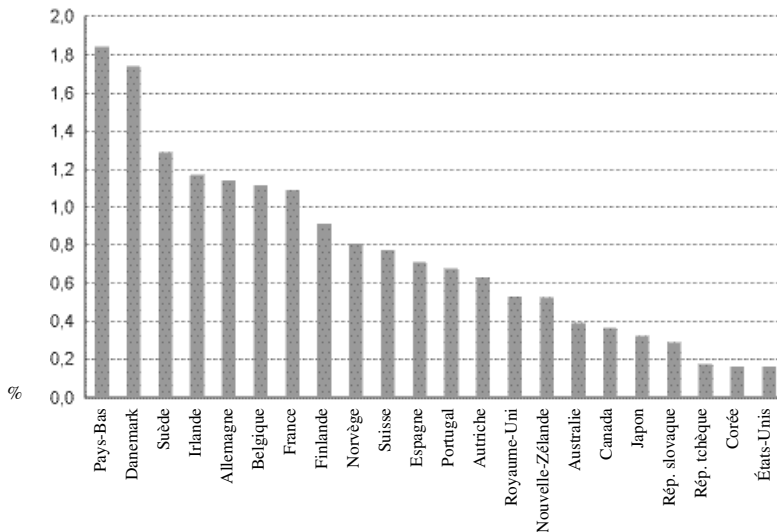
Les pays nordiques, les Pays-Bas, l'Irlande et le Royaume-Uni ont mis l'accent sur les politiques d'activation. Certes, dans certains cas l'impact sur les budgets publics est important comme le montre le graphique 2 (notamment pour les pays nordiques, où les prestations sont assez généreuses). Mais les résultats en termes d'emploi sont indéniables et des études ont montré que l'efficacité du service public d'emploi dans ces pays constitue un élément essentiel de cette réussite.

La notification préalable en cas de licenciement peut aussi aider au reclassement, notamment lorsque la notification est assortie d'une aide à la recherche d'emploi. Selon certaines études portant sur les États-Unis, les salariés dont le licenciement est notifié à l'avance passent moins de temps au chômage que ceux qui sont licenciés sans préavis [Addison *et al.*, 1997]. De même, des recherches ont montré que la

période de notification a pu réduire la durée de recherche d'emploi des ouvriers en Suède [Storrie, 1992].

L'impact positif de la notification préalable en tant que moyen de réduire les coûts d'ajustement sera d'autant plus grand que les travailleurs concernés se verront aussi offrir une aide à la recherche d'emploi ou un stage de formation pendant la période de préavis, encore qu'on manque d'évaluations rigoureuses à cet égard. Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes d'intervention rapide déclenchés par l'annonce d'un licenciement collectif et destinés à atténuer les effets potentiels d'un tel licenciement (en orientant par exemple les travailleurs vers des offres d'emplois avant même le licenciement). Les pays nordiques offrent quelques-uns des services proactifs les plus complets qui soient aux travailleurs menacés par un licenciement collectif annoncé. Dans ces pays, l'action sur le terrain est très développée, et les agents des bureaux de l'emploi sont envoyés dans les entreprises où des licenciements ont été annoncés. En Finlande, un service public de l'emploi est souvent créé sur le site de l'entreprise qui licencie. Cela permet aux salariés concernés d'accéder à tous les services offerts par le service public de l'emploi, y compris aux activités de formation, pendant la durée du préavis. Les coûts sont souvent partiellement pris en charge par l'entreprise. La question se pose de savoir comment faire bénéficier les petites entreprises de ces dispositifs. La décentralisation des services d'emploi, bien que pouvant y aider, n'est peut-être pas suffisante à cet égard.

Graphique 2. — Dépenses au titre des politiques actives du marché du travail (% du PIB en 2003)



Source: Données de l'OCDE.

COMMENT DÉDOMMAGER LES VICTIMES DES RECLASSEMENTS ?

Le fait de compenser financièrement les victimes des reclassements est un choix qui s'impose aux économistes car il relève d'une décision collective. L'ouverture aux échanges n'étant pas un jeu à somme nulle, on peut démontrer qu'elle améliore l'efficacité au sens de Pareto dans la mesure où les « gagnants » compensent les « perdants ». Cependant cette théorie ne dit pas la façon dont la compensation devrait être effectuée ! Il est clair que, si les salariés victimes des reclassements étaient compensés pour la totalité des pertes de revenu subies et ce de façon permanente, ils n'auraient que peu d'incitation à retrouver un autre emploi. Par ailleurs la question se pose de savoir s'il faut compenser des catégories ayant bénéficié de rentes de monopole, par rapport à des salariés qui subissent des pertes de revenu en raison, par exemple, du fait que leurs qualifications étaient spécifiques au secteur où ils étaient employés.

L'indemnisation-chômage des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges risque de réduire l'efficacité en affaiblissant les incitations à retravailler – encore que des systèmes de prélèvements/transferts et d'activation bien conçus puissent réduire ces effets désincitatifs comme on l'a vu plus haut. En revanche, pour des motifs d'assurance sociale, on peut considérer qu'un certain niveau de compensation améliore l'efficacité. Ces motifs sont souvent évoqués dans le contexte de l'assurance-chômage, qui offre aux travailleurs une garantie contre les pertes de revenu dues au chômage, et peuvent avoir certains avantages sur le plan de l'efficacité par rapport aux systèmes d'assurance privés [Blanchard et Tirole, 2003].

En tant que mécanisme de compensation des pertes imputables à la concurrence internationale, les indemnités de licenciement présentent l'inconvénient majeur de ne pas refléter l'ampleur des pertes de revenu subies, selon la durée de l'épisode de chômage consécutif à la suppression d'emploi ou la réduction de salaire (éventuelle) entre l'ancien et le nouvel emploi. En revanche, les indemnités de chômage ont l'avantage d'être variables en fonction de la perte de revenu résultant du chômage, au moins en grande partie, mais en même temps elles créent des distorsions de l'offre de main-d'œuvre qui peuvent être particulièrement prononcées dans le cas des travailleurs victimes de suppressions d'emplois imputables aux échanges. Par ailleurs, les indemnités de chômage n'offrent pas de compensations pour les pertes de salaire associées à un nouvel emploi. C'est ce qui a conduit à proposer une assurance-salaire.

Un système d'assurance-salaire permet au travailleur qui a perdu son emploi et accepte un nouvel emploi plus faiblement rémunéré dans

un délai spécifié de percevoir une allocation compensatoire qui remplace une partie de la différence entre les salaires de l'ancien emploi et du nouveau. Certains chercheurs américains soutiennent l'idée qu'il faut réserver l'assurance-salaire aux seuls salariés perdant leur emploi en raison de la mondialisation [Brainard et Litan, 2004], tandis que d'autres sont d'avis contraire [Kletzer et Rosen, 2005]. L'idée de verser une assurance-salaire aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues à la libéralisation des échanges a été avancée pour trois raisons. Premièrement, cette assurance contribuerait à garantir un partage plus équitable des avantages de la mondialisation en réduisant les coûts d'ajustement auxquels doivent faire face les victimes de la libéralisation des échanges et des investissements. Deuxièmement, l'assurance-salaire inciterait à un reclassement rapide, les prestations de chômage présentant alors moins d'attrait par rapport à un nouvel emploi, éventuellement dans des secteurs en expansion. Dans son nouvel emploi, le salarié aurait davantage de chances de bénéficier du type de formation nécessaire pour progresser au sein de la nouvelle entreprise ou du nouveau secteur d'activité.

La France, l'Allemagne et les États-Unis ont récemment mis en place des systèmes d'assurance-salaire à l'intention de certains travailleurs victimes de suppressions d'emplois. Un programme pilote d'assurance-salaire mis en place au Canada donne quelques indications sur la façon dont ces programmes peuvent accélérer le retour à l'emploi et aider à mieux concilier les objectifs d'efficacité et d'équité [Bloom *et al.*, 1999]. Le programme a permis une augmentation de 4,4 points de pourcentage de la proportion de travailleurs licenciés reclassés, qu'il s'agisse d'un passage du temps partiel au temps plein ou d'une augmentation de l'emploi global. Ces initiatives sont cependant trop récentes pour qu'on puisse en tirer des conclusions fermes quant aux possibilités qu'offre une assurance-salaire d'accélérer le retour à l'emploi et de mieux concilier les objectifs d'efficience et d'équité.

FAUT-IL CIBLER LES DISPOSITIFS SUR LES PERSONNES QUI PERDENT LEUR EMPLOI EN RAISON DE L'OUVERTURE EXTÉRIEURE ?

La question essentielle est de savoir s'il faut des dispositifs spécifiques pour aider les travailleurs victimes de restructurations en raison des échanges ou de l'investissement international. La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des dispositifs généraux visant toute personne ayant besoin d'un reclassement, que ce soit en raison des échanges ou d'autres facteurs. Plusieurs facteurs plaident en faveur de ce

choix. Le fait d'octroyer une aide aux seules victimes de la mondialisation – plutôt qu'à l'ensemble des personnes en situation de reclassement – peut être perçu comme injuste. Par ailleurs, il est en pratique souvent difficile d'identifier les causes d'un licenciement collectif.

Quelles sont les caractéristiques des travailleurs qui perdent leur emploi en raison de la mondialisation ?

Des dispositifs ciblés peuvent se justifier notamment dans le cas où les victimes des reclassements liés à la mondialisation ont des caractéristiques nettement différentes des autres personnes en situation de reclassement. Une analyse pour l'UE et les États-Unis conduit aux conclusions suivantes (graphiques 3A et 3B) :

— en général, les travailleurs ayant perdu leur emploi dans les industries manufacturières soumises à une forte concurrence des importations présentent des caractéristiques tout à fait comparables en termes d'âge, de niveau d'instruction, d'ancienneté dans l'emploi et de salaire antérieur à celles des travailleurs ayant perdu leur emploi dans les autres branches manufacturières ;

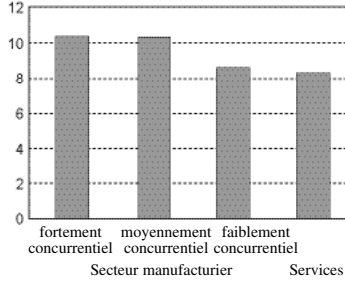
— en revanche, le contraste est beaucoup plus marqué entre les travailleurs qui perdent leur emploi dans le secteur manufacturier et ceux qui le perdent dans le secteur des services. Ces derniers sont nettement plus jeunes, d'un niveau d'instruction plus élevé, sont plus souvent des femmes et occupent plus généralement des emplois de bureau, leur salaire antérieur et leur ancienneté dans l'emploi étant aussi plus bas ;

— la concurrence internationale touche moins des types particuliers de travailleurs que des emplois dans des secteurs particuliers – il faut donc que la politique d'aide à l'ajustement tienne compte des besoins divers d'un groupe très hétérogène de travailleurs qui perdent leur emploi. Une analyse plus détaillée portant sur les États-Unis révèle que les caractéristiques des travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans les différentes branches d'activité soumises à une forte concurrence internationale sont très variables [Kletzer, 2001]. Par exemple, le secteur du textile, de l'habillement et de la chaussure se caractérise par une ancienneté dans l'emploi plus faible que dans de nombreuses autres branches vulnérables, mais néanmoins plus grande que dans la plupart des activités de service ; il a aussi tendance à se caractériser par une plus forte proportion de femmes et par des salaires inférieurs aux moyennes des industries manufacturières [Rosen, 2002]. En revanche, les travailleurs de la sidérurgie sont plus souvent des hommes et mieux payés que ceux des autres industries manufacturières.

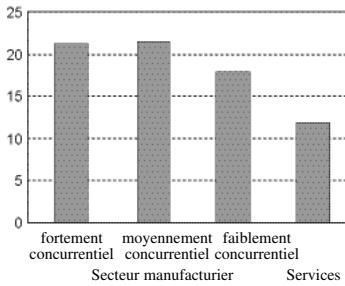
Graphique 3 A. — Les victimes de suppressions d'emplois liés aux échanges sont-elles différentes des autres ?
Comparaison pour les États-Unis, 1979-1999

Section A. Caractéristiques des travailleurs

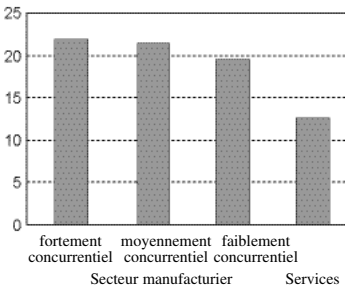
Part des personnes âgées de 55 à 64 ans (%).



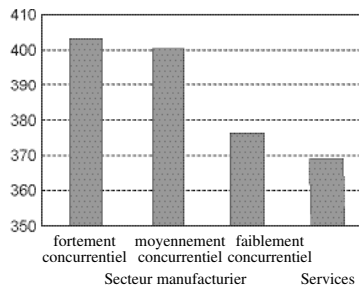
Part des personnes ayant un niveau d'instruction inférieur au secondaire inférieur (%)



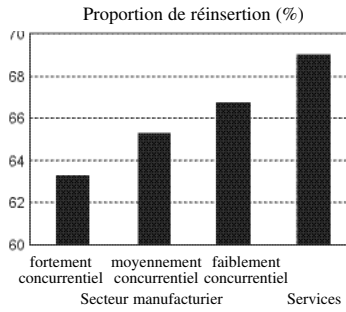
Part des travailleurs ayant une ancienneté inférieure à 10 ans (%)



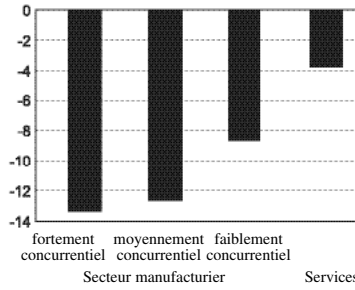
Salaire dans l'emploi précédent (moyenne USD)



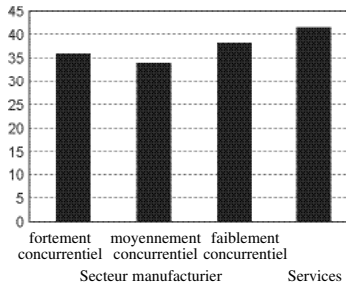
Section B. Coûts d'ajustement



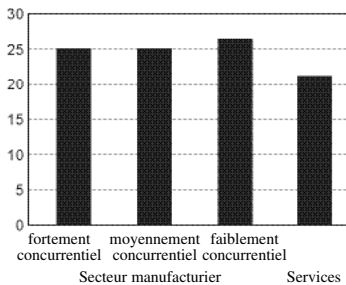
Variation du salaire en points de pourcentage (pour les travailleurs réinsérés)



Proportion de réinsérés sans perte de salaires ou avec des salaires plus élevés (%)



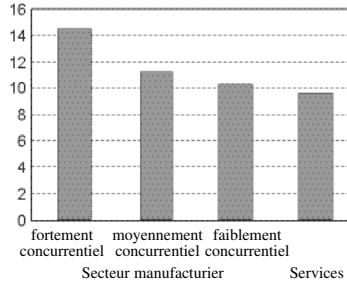
Proportion de réinsérés avec des pertes de salaires supérieures à 30 pour cent (%)



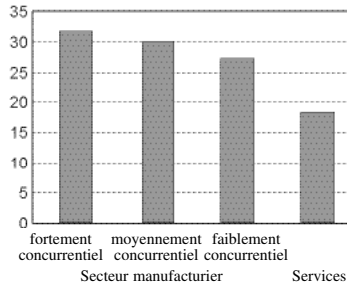
**Graphiques 3 B. — Les victimes des suppressions d'emplois liées aux échanges sont-elles différentes des autres ?
Comparaison pour 14 pays européens^a, 1994-2001.**

Section A. Caractéristiques des travailleurs

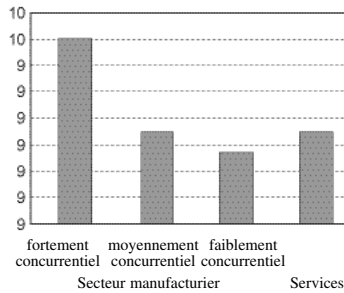
Part des personnes âgées de 55 à 64 ans (%).



Part des travailleurs ayant une ancienneté inférieure à 10 ans (%)

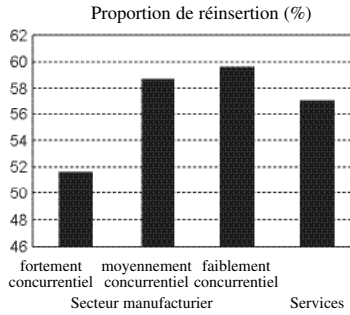


Salaire dans l'emploi précédent (moyenne euro)

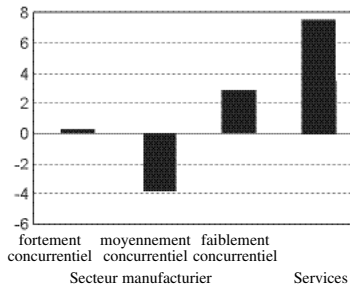


a) Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni.
Source: OCDE [2005].

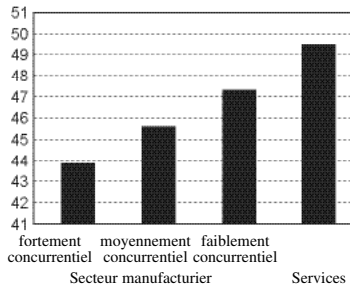
Section B. Coûts d'ajustement



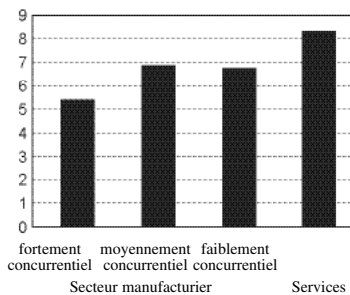
Variation moyenne du salaire en points de pourcentage (pour les travailleurs réinsérés)



Proportion de réinsérés sans perte de salaires ou avec des salaires plus élevés (%)



Proportion de réinsérés avec des pertes de salaires supérieures à 30 %



L'ancienneté dans l'emploi est aussi plus grande et les entreprises sont généralement de plus grande taille et concentrées dans des régions riches en minerai de fer ou en charbon, ce qui veut dire qu'un déclin de l'emploi dans les entreprises sidérurgiques peut avoir des effets négatifs importants sur la demande locale de main-d'œuvre. L'emploi dans les chantiers navals présente des caractéristiques analogues.

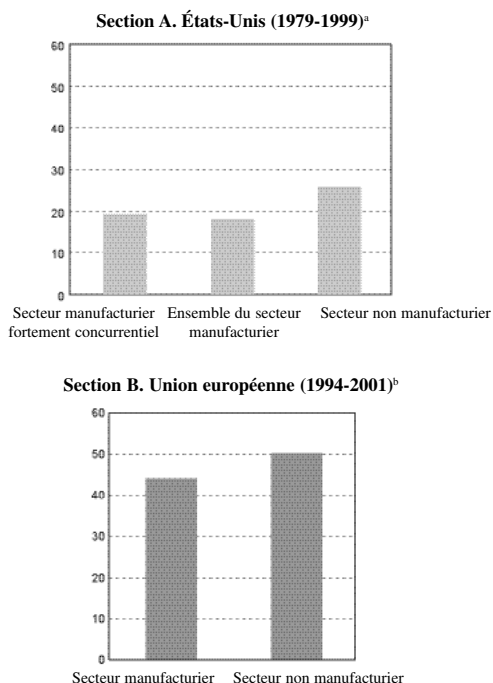
Une autre approche consiste à quantifier les conséquences des pertes d'emploi dues à la mondialisation pour les personnes concernées. Aux États-Unis, les travailleurs ayant perdu leur emploi dans des industries manufacturières soumises à une forte concurrence des importations ont légèrement moins de chances d'avoir retrouvé un emploi au moment de l'enquête (63 %) que les travailleurs ayant perdu leur emploi dans d'autres branches manufacturières (67 % dans les secteurs manufacturiers soumis à une faible concurrence des importations) et le différentiel de réemploi est plus important par rapport aux travailleurs du secteur des services (69 % de réemploi). Les taux de retour à l'emploi semblent beaucoup plus faibles en Europe qu'aux États-Unis, avec une moyenne de 57 % pour l'ensemble des industries manufacturières et à peine 52 % pour les branches de ce secteur soumises à une forte concurrence internationale. Cela incite à penser que les travailleurs concernés ont généralement plus de difficultés à retrouver un emploi et/ou sont plus enclins à se retirer de la population active en Europe qu'aux États-Unis.

Aux États-Unis, les travailleurs ayant perdu leur emploi dans des branches soumises à une forte concurrence des importations subissent en moyenne, lorsqu'ils retrouvent un emploi, une perte de salaire de 13 %, et un quart d'entre eux enregistrent une perte de 30 % ou plus. Dans les autres branches manufacturières, ces pertes de salaire sont légèrement plus faibles et, dans le secteur des services, elles sont nettement plus réduites : la moyenne est d'à peine 4 %, bien qu'un travailleur victime de suppression d'emploi sur cinq fasse état d'une perte de salaire d'au moins 30 %. En Europe, au contraire, le salaire de retour à l'emploi après une perte d'emploi dans le secteur manufacturier est en moyenne inchangé et, pour les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans le secteur des services, le salaire de retour à l'emploi est en fait en moyenne supérieur de 7 %. La proportion de travailleurs européens qui font état de pertes de salaire d'au moins 30 % est beaucoup plus faible qu'aux États-Unis (8 % contre 22 % pour l'ensemble des travailleurs victimes de suppressions d'emplois), ce qui montre que les variations de salaires entre l'ancien et le nouvel emploi sont moins importantes en Europe. Pour résumer, il apparaît que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges

risquent davantage d'enregistrer une perte de salaire lors du retour à l'emploi que les autres travailleurs victimes de licenciement, aussi bien en Europe qu'aux États-Unis, mais l'importance moyenne de ces pertes et leur variabilité sont beaucoup plus élevées aux États-Unis.

Les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dues aux échanges trouvent-ils de nouveaux emplois dans les secteurs dynamiques de l'économie? Aux États-Unis comme en Europe, la moitié ou davantage des travailleurs qui perdent leur emploi dans l'industrie manufacturière se réemploient dans le même secteur, malgré la baisse tendancielle de l'emploi manufacturier dans la plupart de ces pays. La plupart des autres sont passés dans le secteur des services, pour l'essentiel dans des secteurs comme le commerce de détail où les qualifications demandées tendent à être relativement faibles et générales. Enfin, il est important de noter que le salaire dans le nouvel emploi se compare plus favorablement à celui de l'ancien emploi pour les travailleurs qui restent dans la même branche, surtout aux États-Unis (graphique 4).

Graphique 4. — Taux de réinsertion dans le même secteur d'activité (%)



a) Changement de branche définie en termes de branche à trois chiffres (235 branches).

b) Changement de branche définie en termes de groupement d'industries à un chiffre (18 branches).

Source : OCDE [2005].

Ces profils du réemploi mettent en lumière une importante distinction entre les niveaux macro et micro pour ce qui est de l'ajustement du marché du travail aux échanges. Au niveau macro, l'enjeu est de faciliter le flux de ressources de main-d'œuvre des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion, de façon à tirer le parti maximum des nouvelles sources d'avantages comparatifs. Au niveau micro, toutefois, la situation est plus complexe, car il est souvent plus valable pour les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans les secteurs en déclin de rechercher un nouvel emploi dans le même secteur. L'importance des flux bruts qui caractérisent les marchés du travail montrent que, même dans les secteurs en déclin, il y a beaucoup de recrutements. Rester dans le même secteur est probablement particulièrement indiqué pour les travailleurs âgés qui ont une forte ancienneté et dont les compétences et l'expérience sont probablement très spécifiques du secteur ou de la profession où ils ont travaillé jusque-là. Cela ne compromet pas nécessairement les besoins de redéploiement au niveau macro, puisque les secteurs en expansion peuvent probablement satisfaire leurs besoins de recrutement en attirant de nouveaux arrivants sur le marché du travail et des travailleurs qui changent d'emploi volontairement.

Au total, les coûts d'ajustement seraient beaucoup moins élevés si l'on pouvait mettre en place des mesures telles que les suppressions d'emplois liées aux échanges débouchent le moins possible sur un chômage de longue durée, une cessation d'activité prématurée ou un sous-emploi persistant (c'est-à-dire un réemploi pour un salaire beaucoup plus bas). Pour cela, il faut des politiques qui s'attaquent aux principaux obstacles au réemploi dans des postes qui utilisent au mieux les compétences productives des travailleurs victimes des suppressions d'emplois. En outre, les travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges sont un groupe hétérogène dont les difficultés d'ajustement peuvent être de minimales à très grandes ; les plus âgés, les plus anciens et les moins instruits – en particulier ceux qui ne peuvent pas trouver un nouvel emploi dans la même branche – étant ceux qui ont le plus de difficultés. Le problème de l'abaissement des coûts d'ajustement est donc étroitement lié à la formation tout au long de la vie, qui vise à maintenir l'employabilité des travailleurs à mesure qu'ils prennent de l'âge et que le niveau de qualifications nécessaire augmente [OCDE, 2004, chapitre 4].

Quel est le rôle possible des programmes ciblés ?

En dépit de ces difficultés, les programmes ciblés peuvent avoir un rôle positif à jouer, même s'il est limité. Trois cas justifient sans doute une approche ciblée.

D'abord, dans les cas où il y aurait une concentration géographique de personnes qui ont perdu leur emploi en raison de restructurations dues à la mondialisation, on pourrait éventuellement concevoir des dispositifs spécifiques. Dans ce domaine, on a cependant peu d'évaluations et peu d'indications sur ce qui fonctionne ou non. Ensuite, les pertes d'emplois peuvent parfois être concentrées dans certains secteurs sinistrés, ce qui là encore pourrait justifier des programmes ciblés. Enfin, et surtout, il est important de noter que, à la différence d'autres reclassements, ceux liés à l'ouverture extérieure sont directement attribuables à une décision des pouvoirs publics. En effet, ouvrir un secteur à la concurrence internationale est une décision délibérée dont les conséquences sont souvent prévisibles. C'est l'une des raisons pour lesquelles les États-Unis ont mis en place le *Trade Adjustment Act* (TAA).

Le TAA, qui existe depuis les années 1960 sous différentes appellations, offre aux travailleurs qui perdent leur emploi en raison de l'ouverture aux échanges des prestations-chômage pendant une durée de 78 semaines (trois fois plus que pour les autres chômeurs), ainsi que des possibilités accrues de formation pour le reclassement et une aide spécifique pour les dépenses-maladie (le Health Care Tax Credit). Les nombreuses évaluations existantes n'ont pas permis de conclure de façon incontestable à l'efficacité du TAA. Le plus grand écueil est d'ordre pratique : il n'est pas facile de vérifier que la cause de la perte d'emploi est bien liée à la libéralisation des échanges, ce qui a entraîné des retards parfois longs dans l'application du programme tout en limitant le nombre de personnes qui y ont accès. Ceci dit, le TAA a permis de renforcer le soutien de l'opinion publique américaine à la libéralisation des échanges.

Il existe aussi, dans d'autres pays, des dispositifs spécifiques s'adressant à certains salariés qui perdent leur emploi en raison de l'ouverture aux échanges. Par exemple, en Australie, de tels dispositifs existent pour les travailleurs du textile et de l'habillement, du sucre et des composants automobiles. Les autorités justifient ces dispositifs du fait que l'ouverture aux échanges touche lourdement des secteurs entiers et que les pertes d'emplois sont concentrées dans des régions en déclin – ce qui réduit fortement les possibilités de reclassement pour les personnes concernées. Par rapport au TAA, le ciblage sur des secteurs

ou des régions spécifiques facilite la mise en œuvre du programme. Néanmoins ces pays se sont parfois heurtés au risque de voir les aides devenir des entraves au changement ; c'est pourquoi il est devenu essentiel de les placer dans le contexte des politiques actives du marché du travail (discuté plus haut) et de les associer à des efforts de revitalisation du tissu économique local.

CONCLUSION

Au total, la mise en œuvre de politiques d'emploi efficaces permet d'octroyer une aide aux victimes des pertes d'emploi dues à la mondialisation (l'aspirine) tout en soutenant la mobilité de ces personnes vers les nouveaux réservoirs de croissance (l'atout). Des mesures qui s'adressent spécifiquement aux personnes touchées par l'ouverture aux échanges peuvent être utiles dans certaines conditions, en particulier lorsque les pertes d'emploi sont localisées dans les régions en déclin et/ou si elles touchent tout un secteur. Par ailleurs, de telles mesures peuvent servir à assurer un soutien social à la politique de libéralisation des échanges – d'une certaine manière, les personnes qui perdent leur emploi en raison de cette libéralisation sont victimes d'une décision politique délibérée. Cependant, l'expérience montre que de telles mesures spécifiques connaissent des limites et aboutissent parfois à retarder l'ajustement. C'est pourquoi des politiques générales, notamment les mesures d'activation, des services publics d'emploi efficaces et une période de notification des restructurations suffisamment longue, conjuguées à des prestations de niveau adéquat, s'imposent.

Une question en suspens, néanmoins, concerne le financement des mesures. En effet, certains observateurs notent que la mondialisation entraîne un risque de concurrence fiscale, avec notamment une baisse des taux d'imposition sur les revenus élevés. Si de tels risques se matérialisaient, la mise en œuvre des politiques d'emploi qui sont préconisées ici serait compromise.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADDISON J.T., MCKINLEY L. et BLACKBURN L., « A puzzling aspect of the effect of advance notice on unemployment », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 50, 1997, n° 2, p. 268-288.
- ARNAL E., OK W. et TORRES R., « Knowledge, work organisation and economic growth », *Labour Market and Social Policy Working Papers*, n° 50, juin 2001.

- BHAGWATI J., PANAGARIYA A. et SRINIVASAN T.N., « The muddles over outsourcing », *Journal of Economic Perspectives*, 2004, vol. 18, n° 4, p. 93-114.
- BLANCHARD O. et TIROLE J., « Contours of employment protection reform », *Working Paper Series n° 03-35*, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, Cambridge, MA, 2003.
- BLOOM H., SCHWARTZ S., LUI-GURR S. et LEE S.-W., *Testing a Re-employment Incentive for Displaced Workers: The Earnings Supplement Project*, Social Research and Demonstration Corporation (Société de recherche sociale appliquée), Ottawa, 1999.
- BRAINARD L. et LITAN R., « "Offshoring" service jobs: bane or boon – and what to do? », *Policy Brief*, n° 132, Brookings Institution, Washington D.C., 2004.
- FRANKEL J.A. et ROMER D., « Does trade cause growth? », *American Economic Review*, vol. 89, n° 3, 1999, p. 379-399.
- KLETZER L.G., *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*, Institute for International Economics, Washington D.C., 2001.
- KLETZER L.G. et ROSEN H., *Easing the Adjustment Burden on US Workers*, Institute for International Economics, Washington D.C., 2005.
- OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, 2004.
- , *Perspectives de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, 2005.
- RODRIK D., « Why do more open economies have bigger governments? », *Journal of Political Economy*, vol. 106, n° 51, 1998, p. 997-1032.
- ROSEN H., « Trade-related labour market adjustment policies and programs, with special reference to textile and apparel workers », 2002, consultable à l'adresse : www.newamerica.net/Download_Docs/pdfs/Pub_File_1426_1.pdf.
- STORRIE, D.W., « Advance notice and post-displacement joblessness », documents et actes de la quatrième conférence de l'European Association of Labour Economists, University of Warwick, Warwick, Royaume-Uni, 1992.

L'internationalisation de l'emploi et le débat sur les délocalisations en France : perspectives juridiques

Marie-Ange Moreau

Le rapport publié en février 2004 par la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation montre non seulement une photographie utile du phénomène économique que l'on désigne par la mondialisation, mais aussi son impact très hétérogène selon les secteurs géographiques et les secteurs professionnels, l'importance des ondes de choc répercutées sur toutes les parties du globe en terme d'emplois, des transformations de l'emploi, l'accroissement multiforme des inégalités, l'augmentation des pouvoirs d'achat et de lutte contre la pauvreté.

Le rapport présente deux intérêts majeurs. D'une part, il démontre l'impossibilité d'avoir une attitude intellectuelle manichéenne et duale – « pour » ou « contre » la mondialisation de l'économie à l'échelle du globe, de l'impossibilité de considérer que le phénomène n'est pas complexe, original et multiforme : il appelle donc des réponses multiformes, « multiniveaux » et hétérogènes. D'autre part, le rapport conduit à une réflexion approfondie sur la nécessaire cohérence des choix institutionnels et normatifs. Cette exigence de cohérence conduit donc à analyser les divers modes de régulation¹ et à sélectionner les lieux auxquels ces réponses peuvent être données².

1. Les réponses appartiennent au domaine pluridisciplinaire et permettent donc l'utilisation du terme régulation qui dépasse la simple réglementation. La régulation sociale dans le contexte de mondialisation présente cependant une complexité nouvelle [Murray et Trudeau, 2004]. Dans le cadre réduit de cette présentation, tous les modes de régulation ne seront pas envisagés, malgré une très intéressante combinaison qui apparaît entre les approches traditionnelles de « *hard law* » et les nouvelles techniques de régulation de « *soft law* » qui se développent en droit du travail.

2. Giuliano Amato, membre de la Commission mondiale, lors d'une conférence à l'institut universitaire européen en octobre 2004 a beaucoup insisté sur la nécessité d'organiser la cohérence des actions aux différents niveaux d'action politique (et de

Le débat sur les délocalisations est particulièrement intéressant à cet égard car il est le « symptôme » le plus évident, dans les pays industrialisés, de l'internationalisation de l'emploi puisque les délocalisations sont la marque et la preuve de la capacité des entreprises à utiliser les facilités ouvertes par la mondialisation de l'économie pour organiser sur le plan mondial leurs stratégies. Ce débat, tel qu'il a été médiatisé en France, particulièrement depuis septembre 2004, montre que, pour des raisons politiques, les conséquences de l'internationalisation de l'emploi ne sont vues qu'à travers les conséquences des restructurations conduisant aux plans sociaux et aux pertes nettes d'emplois, au niveau local et au niveau national³: la question des délocalisations a donc été traitée uniquement sous l'angle des pertes d'emplois en France, sans que la dimension européenne et internationale soit traitée, sans que lesdites délocalisations soient envisagées dans le cadre du mouvement d'internationalisation de l'emploi hors du territoire français. Seuls les effets négatifs sur le terrain de l'emploi⁴ ont été mis en exergue⁵.

Les questions ont été posées avec une démarche à la fois nationale et corporatiste, justifiée par la nécessité d'expliquer au plan national les pertes d'emplois et l'absence de réponse politique satisfaisante, sans aucune réflexion pertinente sur la dimension européenne des questions relatives aux mobilités des entreprises en Europe. Cette analyse, très française, a au moins le mérite de montrer l'importance du niveau national pour répondre aux conséquences territoriales liées à la modification de la répartition de l'emploi et aux changements profonds touchant l'emploi en raison de la mondialisation de l'économie.

Les réponses en terme d'emplois sur le plan national ne peuvent être déléguées à des niveaux de régulation supérieurs dans la mesure où les réponses apportées aux exigences d'attractivité des investissements

régulation) et entre les institutions internationales qui ont des actions ayant des interactions avec les questions d'emploi (OIT, OMC, FMI, Banque mondiale, ONU). On laissera ici de côté aussi la question institutionnelle sur le rôle des différentes institutions internationales dans la régulation des effets de la mondialisation sur les travailleurs.

3. Ce qui est bien entendu justifié, mais il ne faut pas oublier que ce débat est aussi intervenu alors que les partenaires sociaux étaient en discussion sur le traitement juridique des restructurations en raison de la volonté affichée par la loi Fillon (2003) de suspendre les mesures adoptées dans la loi de modernisation sociale en janvier 2002 qui avait accru sensiblement les pouvoirs du comité d'entreprise afin de lui offrir la possibilité de présenter des alternatives au projet patronal. La loi Borloo du 18 janvier 2005 met un terme aux discussions en raison de l'échec de la négociation interprofessionnelle.

4. Il n'est pas très étonnant que les réactions face aux positions françaises aient été particulièrement vives de la part de citoyens européens résidant dans les nouveaux États-membres.

5. Avec des chiffres publiés dans la presse très excessifs sur l'importance des délocalisations. L'appréciation quantitative se révèle cependant très délicate comme le montre le rapport Lorenzi-Fontagné [2004].

internationaux sont avant tout des *choix politiques nationaux*. Mais restreindre la question à une dimension nationale, c'est faire fi des choix économiques ouverts aux entreprises qui se déclinent au niveau global : elles conduisent à ce que des réponses, peut-être plus sophistiquées, soient conçues au niveau européen et au niveau transnational.

Les délocalisations dans l'Union européenne posent la question de l'identification des stratégies des entreprises, cadre de la compétitivité économique sur le marché international : quels sont les facteurs de choix qui conditionnent leurs stratégies et leur choix d'implantation ou de mobilité sur le marché européen ? Quels facteurs les conduisent à opérer ces implantations ou ces contrats à l'extérieur du marché européen ? Quelles sont les mesures juridiques adéquates qui peuvent permettre de répondre à ces nouvelles stratégies⁶ ?

Il ne convient donc pas de simplement aborder la question des délocalisations, comprise en tant que déplacement des unités de production d'un lieu à un autre⁷, ou déplacement des capitaux (IDE) ou des activités de production, mais comme un élément des stratégies des entreprises en réponse à l'attractivité des territoires sur un marché donné⁸.

La recherche de nouvelles pistes d'action est très étroitement liée aux bases théoriques qui peuvent être retenues et qui résultent des recherches sur la mondialisation, les stratégies des entreprises multinationales, la division internationale du travail et le changement de paradigme dans l'organisation des entreprises en raison de la mondialisation.

Les apports, qui nous semblent les plus significatifs pour repenser aux réponses sur le plan juridique, émanent bien sûr des analyses

6. Les études montrent que le facteur social est un facteur qui se conjugue avec d'autres facteurs (fiscalité, transports, infrastructures, règles de *corporate law*...)

7. La question de la définition des délocalisations pose bien sûr un problème délicat pour analyser l'importance économique du phénomène et son évaluation statistique. Voir sur ce point [Lorenzi et Fontagné, 2004], les analyses très pertinentes de L. de Gimel (p. 163). Les délocalisations y sont définies par « la fermeture d'une unité de production en France suivie d'une réouverture à l'étranger en vue de réimporter sur le territoire national à moindres coûts ou de continuer à fournir sur le marché d'exportation à partir de cette nouvelle implantation » (p. 12). J. Fayolle considère (p. 144) que les délocalisations peuvent « être considérées comme une modalité particulière des IDE qui recouvre une large gamme d'opérations qui recouvrent la création *ex nihilo* d'une nouvelle unité productive à l'étranger jusqu'à la délocalisation par transfert d'activités préexistantes en passant par le rachat d'entreprises ». Cette définition, comme la première, ne permet pas d'appréhender la question dans sa globalité car les stratégies des entreprises ne passent pas seulement par la mobilité des capitaux, des localisations des activités économiques, des implantations mais par des choix d'organisation de la production, en particulier la sous-traitance internationale.

8. Le rapport du comité économique et social relatif aux « Conséquences sur l'emploi et le travail des stratégies d'externalisation des activités », publié le 30 mars 2005, fait des propositions très intéressantes mais seules les externalisations en France sont envisagées.

économiques, mais également des approches de la sociologie du travail et du droit, qui peuvent ici être résumées succinctement⁹:

— il est important de concevoir la mondialisation comme un système caractérisé par l'*interdépendance* des facteurs, caractérisant l'étape spécifique de « globalisation »: elle n'est pas seulement liée au développement du commerce international et des échanges internationaux tels qu'institutionnalisés par l'OMC mais aussi à la construction des entreprises multinationales, à leur changement constant d'organisation et à la financiarisation des marchés [Michalet, 2002; Aglietta et Rebérioux, 2004];

— les réorganisations des entreprises sur une base mondiale passent non seulement par des structures d'organisation nouvelles par la mise en réseau mondial (*global networking*), mais aussi par des opérations de « démutation-délocalisation-relocalisation » (*global switching*), enfin de concentration de certaines fonctions (R&D, finance...), choix des sites sur l'économie mondiale (*global focusing*).

Ces nouvelles stratégies sont justifiées par des recherches d'efficacité économique (*efficiency seeking*) et de recherche de rentabilité absolue conçue au niveau global et non plus seulement au niveau national ou même régional [Mucchielli, 1998; Michalet, 2002; Lorenzi et Fontagné, 2004].

Cette recherche d'efficacité économique conduit donc à une réorganisation des processus sur une base mondialisée qui implique de profondes transformations de l'emploi. Elle est le résultat de la pression concurrentielle qui s'exerce dans les différents secteurs:

— la réorganisation des processus passe par une nouvelle division internationale du travail qui obéit selon des schémas complexes à la recherche des coûts les plus bas mais aussi à la recherche de moyens de pénétration des marchés. Les facteurs qui justifient les choix des entreprises ne sont pas uniquement liés à la recherche des coûts les plus bas mais sont multifactoriels¹⁰ et utilisent les avantages qui leur sont donnés au plan territorial [Pottier, 2003]. Cette division internationale du travail se construit sur l'organisation de l'entreprise en réseau selon un double schéma vertical (société dominante, filiales, succursales) et

9. Il est bien entendu impossible de développer ici les analyses des auteurs cités ni de les intégrer dans l'ensemble du mouvement des idées relatives à la mondialisation qui se caractérisent par une grande diversité des opinions et des approches disciplinaires et méthodologiques.

10. Les analyses montrent aussi que les stratégies sont de plus en plus complexes puisqu'elle intègrent (rapport Lorenzi-Fontagné, 2004):

- les spécificités de la concurrence sur les secteurs,
- les choix d'organisation de l'entreprise (selon le degré d'internationalisation),
- la structure du groupe (*cf.* entreprise réseau),

horizontal (réseau de sous-traitance internationale¹¹) [Markusen, 1995; Barba et Navaretti, 2004; Hanson *et al.*, 2003];

— un nouveau modèle de production conduit à une nouvelle gestion de la production fondée sur la flexibilité de la production et la standardisation des processus; des organisations du travail faisant une large place à la mobilisation des savoirs et des qualifications; de nouvelles relations de travail reposant sur des données parfois paradoxales de recherche de flexibilité, des conditions d'emplois, de participation et d'engagement des salariés aux objectifs de l'entreprise.

Ces éléments conduisent à identifier les changements profonds du modèle de production postfordiste et à mettre l'accent sur les tensions et les contradictions de ce nouveau modèle qui exige de poser les bases d'un nouveau paradigme, à la fois pour repenser les politiques publiques et les modes de représentation [Murray, Belanger, Giles et Lapointe, 2004; De Coninck, 2004]. Les réponses sur le plan juridique doivent donc s'adapter aux spécificités de l'organisation économique mise en place dans le cadre de la mondialisation et être adaptées d'une part aux nouvelles configurations de l'employeur – par nature transnational [Moreau et Trudeau, 1998; Daugareilh 2001] –, et d'autre part à la nouvelle structure de l'entreprise en réseau, également transnationale. Les normes juridiques ne peuvent donc plus se limiter au simple territoire national si les opérations menées par les entreprises veulent être appréhendées juridiquement. Il en est de même pour les délocalisations d'entreprises qui concernent de plus en plus souvent plusieurs pays.

L'analyse des stratégies des entreprises multinationales conduit donc à constater que ces stratégies ne sont plus limitées au territoire national et qu'elles opèrent dans le cadre de décisions prises au niveau global dans un temps d'autant plus accéléré que la décision concerne le niveau global. La dimension de temps et d'espace propre à la norme juridique doit donc être adaptée [Moreau et Trudeau, 2000].

— les contraintes liées à la financiarisation des activités économiques (Aglietta et Reberoux),

— la structure du capital (insider/outsider, voir travaux de Tony Edwards, Rapport sur les relations professionnelles en Europe en 2004).

Les besoins des entreprises sont quant à eux de plus en plus diversifiés sur :

- les infrastructures du pays,
- les besoins de flexibilités dans l'organisation de la production,
- les coûts de distribution,
- les niveaux de qualification et d'éducation donnés par l'État,
- les niveaux de qualification de la main-d'œuvre.

11. Ce qui inclut ici les mécanismes d'externalisation. Les définitions de la sous-traitance et des contrats d'externalisation peuvent être distinguées par leur objet mais dans les deux cas, sur le plan juridique, il s'agit de contrats commerciaux, avec le plus souvent une application de l'article L. 122-12 du code du travail.

Cela permet d'affirmer que les réponses juridiques aux questions relatives à l'internationalisation de l'emploi doivent être conçues pour être en correspondance avec le champ d'action des entreprises multinationales, c'est-à-dire être :

- en concordance de lieu (espace transnational) ;
- en concordance de temps (rapidité des réponses) ;
- en concordance d'action (permanence du renouvellement des stratégies au niveau global, permanence des mécanismes institutionnels répondant à ces stratégies).

Cette approche conduit à un réexamen des concepts de base du droit du travail conçus sur un mode binaire employeur/salarié, capital/travail [Supiot, 2002], dans un espace-temps conditionné par la référence à l'entreprise fordiste, dans l'ignorance complète des organisations en réseau, transnationales, privilégiées par la « *network economy* » [Mückenberger, 2004].

Concernant les délocalisations, le rapport présenté par J. H. Lorenzi et L. Fontagné, *Désindustrialisation, délocalisations* [2004] montre l'extrême difficulté de l'évaluation précise des mouvements conduisant à la délocalisation des activités hors du territoire mais l'importance du jeu de « redistribution des cartes » sur l'échiquier européen et international, qui n'ira qu'en s'accroissant¹². Les secteurs (qui avaient déjà été identifiés en 1992 dans le rapport Arthuis) sont essentiellement ceux de l'habillement, du cuir, des TIC, de l'équipement des foyers, des équipements électriques et électroniques ainsi que du textile et de la métallurgie. Les secteurs les plus touchés par les restructurations sont les télécommunications (20 %), les services financiers (15 %), le transport (12 %) et sur le plan industriel la métallurgie, le cuir, la chimie, la mécanique et l'industrie alimentaire.

Les stratégies de spécialisation touchent non seulement les secteurs de production mais aussi les services qui peuvent ne pas être reliés pour des raisons technologiques et matérielles aux clients-consommateurs. Il apparaît, selon le rapport (p. 64), que les firmes qui ont adopté une stratégie globale obtiennent de meilleures performances, ce qui justifie certains choix de délocalisations pour rester compétitif sur le marché international, rester en survie (« délocalisation défensive ») ou augmenter l'emploi (« délocalisation offensive »).

Quel que soit le caractère des délocalisations ou, plus globalement, le choix stratégique des entreprises de localisation des activités économiques, ces mouvements sont autorisés par les choix opérés au

12. Voir les remarques faites par P. Arthus (commentaires sur le rapport Lorenzi-Fontagné) et ses estimations soulignant une accélération récente des mouvements de réorganisation des firmes (rapport, p. 70).

niveau de la réglementation du commerce international, qui conduit à une suppression des obstacles protectionnistes (par les règles de l'OMC), et les règles européennes concernant l'établissement des entreprises multinationales sur le territoire européen (depuis 1961, accès aux libertés économiques reconnues sur le territoire européen). Le caractère irrévocable des évolutions, qui reposent sur les choix stratégiques des entreprises sur un marché mondial – au sein duquel se trouve le marché européen –, conduit à rechercher des réponses juridiques à ces transformations permanentes de l'emploi.

Les propositions du rapport Lorenzi-Fontagné se conjuguent très bien avec les analyses présentées par Bob Hepple [2005] en Grande-Bretagne: il explique que les réponses juridiques à l'internationalisation de l'emploi doivent respecter les avantages comparatifs qui existent dans chaque pays ainsi que les avantages comparatifs en matière sociale. Il y a en effet peu de chances que, quelles que soient les mesures qui seront prises pour baisser les charges sociales en France, elles deviennent compétitives avec le salaire chinois ou même indien. Il y a peu de chances aussi, même avec une augmentation des heures supplémentaires et une révision des lois sur les 35 heures, que la flexibilité du temps de travail en France puisse être en compétition avec la recherche en Grande-Bretagne d'une complète liberté dans l'utilisation des heures supplémentaires (droit à travailler 48 heures considéré comme un acquis social). L'analyse en terme d'avantages comparatifs en matière sociale conduit donc à favoriser les choix politiques qui permettent à un pays de se différencier en utilisant ses forces sociales conjointement avec ses forces économiques. Ainsi, les réponses juridiques peuvent donc s'appuyer sur la nécessité de mettre en place:

— des réponses qui intègrent les avantages comparatifs économiques identifiés d'un territoire et les avantages comparatifs identifiés sur le plan social¹³ (par exemple, en France, haute technologie, haute qualification de la main-d'œuvre; dans l'Union européenne, garanties données par le modèle social européen);

— des réponses qui correspondent au caractère permanent des stratégies de localisation/implantation/relocalisation des activités et des capitaux des entreprises sur le marché global en assurant donc des

13. L'identification des avantages sociaux comparatifs existant en France ne signifie pas qu'il faille réécrire le droit du travail à la lumière de l'efficacité économique, car avant tout le droit du travail est porteur de valeurs essentielles qui ne doivent pas se fondre dans une analyse économique. Il s'agit simplement ici de mettre en évidence les avantages sociaux qui, dans le cadre de la concurrence internationale, peuvent être porteurs pour favoriser l'emploi en France, en tenant compte de l'existence des stratégies de firmes.

formes de continuité de protection de l'emploi, qui puissent s'inscrire au fil de la rapidité des transformations des stratégies de l'emploi¹⁴;

— des réponses qui s'adaptent au caractère transnational des activités des firmes, à la fois au niveau européen et au niveau global.

LA VALORISATION DES AVANTAGES SOCIAUX COMPARATIFS AU NIVEAU NATIONAL ET AU NIVEAU EUROPÉEN

La valorisation des avantages comparatifs existant sur le plan social¹⁵ doit faire l'objet d'une triple analyse en raison des modalités d'exercice des pressions concurrentielles sur les entreprises, puisque celles-ci s'exercent à la fois sur le terrain local (région), sur le terrain national (pays) et sur le terrain régional (européen). Cela bien entendu pose la question du niveau de régulation puisque les stratégies des entreprises prennent en compte, au milieu d'autres facteurs, des avantages/coûts sociaux qui conditionnent l'attractivité d'un territoire. Il apparaît donc nécessaire d'étudier tout d'abord la question du niveau de régulation, avant de voir ensuite quelles sont les conséquences d'une analyse fondée sur la valorisation des avantages sociaux comparatifs à l'échelle européenne.

Les niveaux de régulation

Il est à l'heure actuelle possible d'affirmer que les trois niveaux sont extrêmement importants pour organiser les réponses face aux conséquences de l'internationalisation de l'emploi.

Le *niveau territorial local* organise la cohérence des réponses des institutions locales et des capacités d'adaptation des communautés¹⁶ sur le terrain de la construction/reconstruction des bassins d'emplois et des districts industriels. Les bassins d'emploi ou les districts industriels sont des lieux qui peuvent se caractériser par une spécialisation

14. La dimension de temps ne sera pas traitée ici mais elle est surtout importante pour donner une efficacité aux procédures d'anticipation des restructurations et de traitement des mesures relatives au plan social [Aubert et Beaujolin-Bellet, 2004] : le fait que la Cour de cassation ait en France permis l'utilisation du référé pour permettre un contrôle judiciaire des plans sociaux a été une mesure montrant l'importance des procédures d'urgence pour que le traitement social soit mis en place dans le temps de la décision patronale.

15. Il est possible de penser que les avantages comparatifs sur le plan social qui existent dans un pays ou dans une région ont une force différente selon les secteurs d'activité. Exemple : le savoir-faire des artisans du cuir dans la région de Prato (Italie) a permis le développement de l'industrie de luxe du cuir (sous-traitance Gucci).

16. Les analyses de Catherine Stone (Columbia University) montrent qu'aux États-Unis le développement des communautés locales est une résultante de la globalisation (2003).

reconnue sur le marché mondial (Silicon Valley, Sophia-Antipolis, districts industriels italiens) permettant la valorisation d'un avantage économique essentiel sur le marché mondial [voir rapport Lorenzi-Fontagné sur les pôles de valorisation et « clusters », Michalet, 2002].

Le bassin d'emploi ou pôle économique est alors une structure de référence qui dépasse le cadre juridique de l'entreprise, permet d'intégrer les entreprises et les travailleurs indépendants, et conduit donc à une appréhension des travailleurs dépendants économiquement, se trouvant aux frontières du droit du travail, mais aussi les entreprises, quelle que soit leur taille, inscrites dans des réseaux de sous-traitance internationale. La référence au bassin d'emploi est apparue timidement en France en 2003 puis 2005 comme un lieu justifiant une information spécifique sur l'impact territorial des licenciements économiques et un lieu de traitement des mesures d'accompagnement de ces derniers. Mais le bassin d'emploi n'est pas devenu à l'heure actuelle un « lieu du droit du travail » [Waquet *et al.*, 2003] ni un territoire identifié sur le plan institutionnel pour favoriser le développement des procédures d'anticipation des restructurations, ni de coordination des mesures de politiques industrielles, ou de coordination des mesures du traitement du chômage.

La question peut donc se poser de savoir comment construire un pôle d'attractivité sociale au niveau des bassins d'emploi afin de bâtir une attractivité économique et sociale. Le rapport Lorenzi-Fontagné propose la construction de ces pôles autour de l'innovation. L'avantage économique comparatif sur le plan social se rapporte au renforcement des formations professionnelles, reconversion par la constitution de ce qui pourrait être aussi des pôles de valorisation sociale (aide aux qualifications de haut niveau, aide aux mobilités, essaimage, création d'entreprise spécifique) correspondant aux exigences de reconversion et reclassement induits par les délocalisations et les restructurations. Sur le plan social, cela signifie qu'il serait important de permettre la création d'un dialogue social territorial dans le cadre des bassins d'emploi, caractérisé par la possibilité de réunir des acteurs territoriaux, représentant les décideurs de la politique économique sectorielle/industrielle/régionale, de la politique de l'éducation, des responsables de la formation professionnelle et les partenaires sociaux.

L'articulation des acteurs au sein du bassin d'emploi dans le cadre d'un dialogue social territorial pourrait faire émerger des règles d'anticipation et de traitement des restructurations et aussi des mesures efficaces de création d'une main-d'œuvre locale qualifiée et adaptée aux spécificités du bassin d'emploi. Il semble que les accords de méthode actuellement négociés s'orientent vers la mise en place de mesures territoriales reposant sur l'engagement de la société qui

diminue ses effectifs, en dehors des obligations résultant du plan de sauvegarde de l'emploi, d'organiser avec les partenaires extérieurs une articulation des actions en faveur de la promotion des entreprises locales dans le cadre d'une « charte sociale territoriale¹⁷ ».

Le *niveau national* reste le niveau d'intervention privilégié en France¹⁸, mais il pose la question, dans le contexte de la mondialisation, de l'effet des interventions de l'État sur le terrain de la protection sociale. Le rapport de la Commission mondiale vient sur ce point restaurer l'importance des décisions positives et négatives prises face à la pression organisée pour une dérégulation de la protection de l'emploi: il est clair que l'attractivité d'un territoire peut reposer sur une « *race to the bottom*¹⁹ » conduisant jusqu'à la mise en place de zones franches qui excluent toute protection sociale pour les travailleurs, et que la mobilité du capital restreint la capacité de l'État de contrôler le comportement des entreprises et leurs stratégies sur le marché mondial. Pour autant, le choix de conserver un modèle social est d'une part un choix politique évident et d'autre part un facteur de compétitivité sur le marché mondial.

Il semble acquis que la valorisation des droits sociaux fondamentaux est un facteur d'efficacité économique [rapports OCDE, 1996, 2000]. La construction d'une politique sociale innovante constitue, selon un nombre d'auteurs de plus en plus important, un facteur décisif lorsque la stabilité des relations sociales, la sécurité juridique nécessaire à l'appréciation des stratégies de localisation, la qualité de la formation de la main-d'œuvre, sa spécialisation et sa professionnalisation constituent des facteurs indispensables de performance économique [rapport du directeur général de la World Commission, 2004, Banks, 2004]. Il est donc particulièrement important de pouvoir identifier et valoriser en France les avantages comparatifs sociaux qui sont des facteurs d'attractivité des investissements.

Si l'on se place dans une perspective de comparaison européenne et internationale, il est clair que ce ne sont ni une politique de flexibilisa-

17. Ainsi l'accord de méthode signé le 21 décembre 2004 par le groupe Arc International, *Liaisons sociales*, 17 mars 2005, n° 330. L'idée d'une charte sociale territoriale est aussi proposée par le comité économique et social dans le rapport relatif à l'externalisation (30 mars 2005).

18. L'évolution en France ne sera pas ici développée, voir sur les pratiques des restructurations et les dynamiques des acteurs en dernier lieu, Aubert et Beaujolin [2004], sur la loi Borloo, 18 janvier 2005, voir le numéro d'avril 2005 de *Droit social* sur l'évolution des restructurations, Campinos-Dubernet [2004].

19. « Course vers le bas », expression employée pour montrer que le processus de dérégulation est en fait un engrenage motivé par la recherche de la plus grande attractivité pour les investisseurs.

tion accrue des relations de travail par un accroissement des insécurités professionnelles ni un abaissement des coûts sociaux des emplois non qualifiés, en raison des avantages comparatifs de pays comme la Chine ou l'Inde ou de pays plus proches comme la Grande-Bretagne ou l'Irlande. Sur ce terrain, la constitution d'une sécurisation des trajectoires professionnelles, fondée sur une possibilité d'accroissement des compétences professionnelles et une adaptation des qualifications des personnes au fil de leurs évolutions personnelles professionnelles indépendamment du cadre de l'entreprise, permettrait de construire des bases très nouvelles d'innovation sociale (*cf. infra*).

L'analyse en terme d'avantage social comparatif ne permet pas de proposer des mesures « miracles », ou de trancher dans les discussions actuelles²⁰, mais au moins de préciser les objectifs qui, quels que soient les équilibres qui seront retenus par les partenaires sociaux ou les acteurs politiques, tiendront compte des choix qui attireront l'emploi en France : stabilité des emplois donc stabilité de la relation de travail à durée indéterminée, possibilité de négociation des conflits et paix sociale, donc accentuation des mécanismes favorisant l'action des représentants du personnel et la négociation des accords collectifs, haut niveau d'éducation et haute qualification, qualifications adaptées aux changements technologiques, bref toutes mesures qui exigent une articulation des politiques économique, sociale, éducative tant au niveau national que régional.

Le *niveau européen* reste nécessairement dans le cadre de l'Union la base de référence en raison de l'organisation de la compétitivité face aux pays se trouvant hors de l'Union européenne. Les réponses juridiques aux délocalisations doivent donc être dirigées pour que les activités restent dans l'Union européenne, ce qui suppose la construction d'une cohésion économique et sociale dans l'Union européenne.

L'analyse des avantages sociaux comparatifs à l'échelle européenne

Il semble difficile de soutenir que les protections de l'emploi doivent être organisées au niveau national et non par l'Union européenne. Que, face à la mondialisation, les réponses soient conçues au niveau de l'espace européen est le résultat non seulement des principes de libertés économiques instaurées depuis 1958 mais aussi du

20. L'importance des débats depuis la Commission De Virville a mis au centre la transformation des techniques du droit du travail avec des objectifs divers, y compris celui de son démantèlement. Les incidences de l'internationalisation de l'emploi servent de base aux propositions les plus opposées.

principe de cohésion économique et sociale dans l'Union. Ces principes n'ont pas été modifiés avec l'élargissement. Mais les conséquences de l'élargissement conduisent à exacerber les risques de concurrence sociale et à permettre plus facilement des choix d'installation des entreprises dans les nouveaux pays de l'Union. Ici, c'est la « redistribution des cartes » qui doit être prise en compte par les politiques de l'Union européenne.

Les politiques relatives aux fonds structurels n'ont pas opéré, jusqu'à présent, de lien entre les mobilités des emplois entre les pays de l'Union. L'agenda social présenté en février 2005 par la Commission européenne ouvre cependant la voie pour que le Fonds social européen (FSE) puisse financer des actions sociales de reconversion des emplois dans les secteurs de compétitivité lorsque les emplois peu qualifiés partent vers les nouveaux États-membres. Il reste donc à construire/reconstruire le principe de cohésion sociale dans l'Union européenne, en fonction du contexte créé par la mondialisation.

C'est dans cette voie que se situent les propositions qui viennent d'être annoncées par la Commission européenne dans sa communication publiée le 31 mars 2005²¹, afin que les exigences de l'emploi soient prises en compte, dans tous les domaines des politiques européennes : ainsi une *task force* va être constituée pour permettre les coordinations des directions qui adoptent des normes ayant une incidence sur le contexte des restructurations ou les restructurations elles-mêmes (marché intérieur, concurrence, politique régionale...). Elle propose une adaptation des fonds structurels dans le cadre de la réforme du FSE pour que ce dernier puisse aider « à la mise en place de partenariats et pactes pour l'emploi grâce à la mise en réseau des acteurs concernés au niveau national, régional et local ». Elle propose aussi qu'un fonds « antichoc » soit attribué au financement des mesures nécessitées par les mouvements d'activités, d'entreprises et d'emplois entre les différentes zones de l'Union (financement européen des répartitions des emplois sur le territoire européen). La modification du régime des aides d'État est également en cours.

Le choix de la méthode ouverte de coordination (MOC) comme mode privilégié de gouvernance n'était jusqu'à présent que peu orienté vers les conséquences sociales des objectifs de compétitivité. L'accent vient d'être remis sur la place nécessaire de la cohésion sociale dans la stratégie de Lisbonne (Conseil européen des 22 et 23 mars 2005), avec une attention spécifique sur les politiques actives de l'emploi. Même si

21. « Restructuring and employment, anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment: the role of the European Union », COM (2005) 120 final, *Liaisons sociales Europe*, 13 avril 2005, n° 125, p. 2.

le ton de la MOC n'a pas évolué et reste axé sur la compétitivité et l'employabilité, il semble que l'on assiste à un tournant de la politique européenne caractérisé par la volonté d'articuler les politiques et de construire leur cohérence avec, au centre, le dialogue social. Rien ne permet d'affirmer que les propositions qui sont présentées par la Commission vont être suivies et mises en œuvre, mais elles donnent sans aucun doute de nouvelles possibilités d'action aux partenaires sociaux et permettent d'espérer qu'un tournant soit pris sur le terrain de la réécriture concrète du principe de cohésion économique et sociale.

Les récentes oppositions sur le terrain des délocalisations entre le commissaire chargé des affaires sociales de la Commission européenne et le gouvernement français montrent toutefois les difficultés d'arbitrage entre la protection nécessaire de l'emploi au niveau des lieux de travail (nationaux) et le développement de l'emploi à l'échelle de l'Union: le marché européen est porteur au niveau des territoires d'une concurrence sociale forte²², qui laisse un choix très ouvert aux entreprises sur le terrain de leur localisation²³.

Cette concurrence est cependant limitée, d'une part par le respect dans toute l'Union de l'acquis communautaire (en principe, à terme²⁴), de l'autre par le respect du socle de droits fondamentaux dans le cadre des actions menées par les instances communautaires. Les États-membres de l'Union européenne ont, malgré cette concurrence interne à l'espace régional, à organiser la concurrence avec les pays hors de l'Union européenne. Au sein de l'Union, c'est bien la politique du changement au niveau du territoire communautaire qu'il faudrait privilégier afin de limiter, toutes les fois que cela reste possible, le déplacement des activités *hors* de l'Union européenne: en d'autres termes, il convient de ne pas empêcher le déplacement des activités dans l'Union toutes les fois que le risque est de voir l'activité se déplacer hors de l'Union européenne, en Chine, en Inde, au Brésil. Pour cette raison, il semble qu'à l'heure actuelle les positions

22. Cette concurrence est tout de même limitée par l'harmonisation effectuée des normes sociales dans des domaines importants [Rodière, 2002]. Mais la construction sociale communautaire reste fragmentée et partielle.

23. Cela justifie l'orientation prise dans la communication de la Commission qui considère que la politique européenne doit accompagner le changement, rendu inévitable par le marché mondial.

24. Les nouveaux États-membres sont tenus de transposer dans leur législation l'intégralité des normes sociales adoptées depuis le traité de Rome par directives ou règlements («acquis communautaire»). Il est bien clair que la transposition dans la législation ne suffit pas à garantir une application de ces normes (y compris dans les quinze pays d'avant l'élargissement). Les nouveaux États-membres vont devoir développer ou même créer un système de relations industrielles, ce qui va demander du temps, même si des programmes d'aide et de soutien très importants ont été mis en place.

françaises sur les délocalisations n'aient absolument pas intégré cette double dimension de la concurrence internationale (concurrence hors Union, concurrence dans l'Union).

Le rapport sur les délocalisations et les désindustrialisations montre très nettement que l'accent devrait à l'avenir être porté sur les avantages comparatifs de l'«entreprise de nationalité européenne» (même si les termes sont particulièrement mal choisis dans une perspective juridique²⁵). Cette proposition a pour mérite de montrer que, dans le cadre des stratégies mondialisées, l'Union européenne est le cadre de reconstruction de la compétitivité. C'est également le cadre privilégié des réponses à apporter en matière sociale malgré une construction très nationale des droits du travail, des actions syndicales et des politiques de l'emploi [Moreau et Trudeau, 2000; et cf. *infra*].

Cette analyse a pour conséquence de privilégier la construction d'une politique européenne conduisant à opérer un lien systématique entre les politiques communautaires qui conditionnent l'attractivité du territoire (aides d'État, fiscalité, subventions...) et l'emploi, de façon à mettre en place une mutualisation des coûts sociaux au niveau européen et permettre un financement des opérations de reconversion des emplois²⁶; une politique active sur le terrain du socle européen en matière de droits sociaux fondamentaux afin qu'ils ne soient pas seulement un rempart contre les déréglementations dans l'Union [Moreau, 2005] mais un véritable avantage comparatif social sur le marché de l'Union européenne [Hepple, 2005]. Cela suppose en particulier que :

— la concrétisation des droits sociaux fondamentaux proclamés dans la Charte des droits fondamentaux devienne une obligation positive dans les États-membres et une donnée de la MOC [voir le rapport du réseau sur les droits fondamentaux, 2003];

— l'acquis communautaire qui permet pour les droits des travailleurs une réelle application des principes de la Charte, en particulier sur le terrain de l'information et la consultation des travailleurs, de la santé et de la sécurité et de l'égalité de traitement soit respecté, en particulier dans les nouveaux pays de l'Union.

25. Cette appellation est mal choisie car les questions relatives à la nationalité des sociétés est un vieux débat qui a finalement, dans le traité, donné lieu à une solution pragmatique qui ne repose pas uniquement sur l'identification du lieu de décision. La nationalité d'une société reste donc liée au lieu de son siège social ou de son lieu d'incorporation si elle exerce ses activités dans ce pays mais reste nationale. Dans le cadre du statut de société européenne, en raison des difficultés liées à trente années d'élaboration, la question de la création d'une nationalité européenne a été évitée car, on le sait, tout ce qui touche à la nationalité touche à la souveraineté des États.

26. La constitution d'un «*mainstream social*» constitue un axe de recherche en 2006.

LA MISE EN PLACE DE STRUCTURES PERMANENTES D'ADAPTATION DES EMPLOIS PAR LA SÉCURISATION DES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES

En 1999, le rapport Supiot avait mis en évidence les profondes transformations de l'emploi et la nécessité de dépasser le cadre traditionnel du droit du travail en intégrant sur le terrain de la sécurité première les « zones grises » des travailleurs dépendants économiquement. Cette même conclusion découle de l'étude menée sur les évolutions du droit du travail dans les quinze pays de l'Union par Silvana Sciarra en raison d'une part des mutations de la nature des emplois avec un glissement extrêmement préoccupant vers le « *self employment* », d'autre part des précarités et des nouvelles pauvretés. Les montées des inégalités sont en relation directe avec les mutations permanentes dans l'organisation des entreprises et accrues par les entreprises organisées en réseau. L'idée de créer un mécanisme permettant de lier sécurité et flexibilité a fait l'objet d'une promotion dans le cadre des « *best practices* » des politiques menées dans le cadre des stratégies européennes de l'emploi en raison de politiques de « *flexicurity* » conduites aux Pays-Bas et au Danemark.

On rencontre des définitions diverses allant d'une formule très générale à des formules plus précises. Ainsi la *flexicurity* a pu être définie comme « une protection sociale pour la main-d'œuvre ayant des conditions de travail flexibles » [Klammer et Tillman, 2001 ; Ferrara, 2001, cité par Wilthagen *et al.*, 2003] ou de façon plus construite : « La *flexicurity* peut être définie comme une politique et une stratégie précises utilisées par les acteurs des relations industrielles pour renforcer la flexibilité des marchés du travail, de l'organisation du travail et des relations d'emploi, tout en améliorant la sécurité du travail et la protection des travailleurs et, en particulier, pour les populations fragiles situées dans et en dehors de l'entreprise ou du marché du travail » [De Schutter, 2004].

« *Flexicurity* est une stratégie politique qui tente, de façon synchronique et délibérée, d'une part de renforcer la flexibilité des marchés du travail et de la relation de travail et d'autre part de renforcer la sécurité – sécurité de l'emploi et sécurité sociale – en particulier pour les groupes plus fragiles situés dans et en dehors du marché du travail » [Wilthagen et Rogowski, 2002].

Les éléments importants de la définition sont la nécessité d'une participation *délibérative* fondée sur le mode de participation des acteurs sociaux, la *synchronicité* du processus mis en place (en particulier dans une perspective de réponse aux changements permanents touchant l'emploi) et la nécessité de trouver un traitement

approprié pour les groupes de travailleurs fragilisés par l'internationalisation de l'emploi (précarité, flexibilité, nouvelles pauvretés) [Wilthagen et Tros, 2004].

La création de mécanismes qui garantiraient la sécurité du parcours professionnel indépendamment du lien de subordination créé avec l'entreprise, attaché à la personne et non à l'emploi dans une entreprise donnée, permettrait de répondre non seulement aux fortes demandes de flexibilité du patronat (et de la stratégie européenne de l'emploi) mais aux exigences de sécurité professionnelle des salariés, aux mutations permanentes des entreprises, aux transformations constantes des qualifications et des compétences. Il est aussi possible de penser que ce système puisse limiter les inégalités en terme de genre accentuées par les flexibilités et les nouvelles précarités. La construction d'un système de *flexicurity* participe donc à la mise en place d'un marché du travail transitionnel [Gazier et Schmidt, 2002; Gazier, 2003]. La *flexicurity* serait en d'autres termes le moyen dans le contexte actuel de réconcilier le feu et l'eau...

Deux questions se posent avant d'envisager l'impact possible de la *flexicurity* en France. Peut-on réellement s'inspirer des expériences menées dans les autres pays? Peut-on tenter de dégager les éléments qui pourraient constituer un cadrage d'un système de *flexicurity*?

Les leçons des expériences de flexicurity des pays européens

Il convient d'être extrêmement prudent car les mécanismes mis en place dans le cadre des politiques sociales des autres pays européens correspondent à des systèmes de relations professionnelles fort différents, à des mécanismes de protection sociale et de chômage construits sur d'autres logiques que le système français, souvent plus protecteur, enfin à des marchés du travail structurés de façon fort différente.

Les études menées sur le thème de la *flexicurity* ont eu comme cible les Pays-Bas et le Danemark qui ont, en raison de leurs systèmes normatifs fondés sur une tradition de forte négociation collective, pu organiser des compromis entre les exigences de flexibilisation du marché du travail et les garanties négociées par les organisations syndicales.

Au Danemark (80 % de syndicalisation, système de décentralisation contrôlée des relations sociales [Vissher, 2001]), la mesure la plus intéressante est peut-être le système de «*job rotation*» permettant à des chômeurs de remplacer des salariés en formation. Cette mesure a concerné 10 % de la population active et contribue à relancer une politique de haute qualification et de lutte contre le chômage.

Au Pays-Bas, le « *polder model* » est également fondé sur une décentralisation régulée et coordonnée qui permet de lier, durant les baisses de production et/ou de demande d'activité, des jours et semaines libres de façon à mettre en place une organisation du travail extrêmement flexible fondée sur l'imprévisibilité des horaires²⁷. Une étude comparée récente des politiques menées en France, au Danemark, en Finlande et en Suède²⁸, montre également la difficulté à utiliser les leçons des succès remportés dans d'autres pays en raison des mécanismes de protection sociale (en particulier des revenus de substitution) et de négociation collective²⁹.

L'analyse en détail des compromis effectués dans les différents pays conduit à mettre en évidence plusieurs conclusions. Au terme d'une étude ayant mis en parallèle les systèmes belge, allemand, danois et hollandais [Wilthagen *et al.*, 2003], les auteurs aboutissent aux conclusions suivantes :

— les combinaisons entre les données de flexibilité et de sécurité résultent de compromis liés au système national de droit du travail et de relations professionnelles mais dans tous les pays les discussions sur l'équilibre à trouver entre la flexibilité et la sécurité donnent lieu à des débats – voire à des réformes importantes.

La même conclusion apparaît dans le rapport de Silvana Sciarra [2004] sur l'évolution des droits du travail : les équilibres et les compromis conduisent à une tendance générale vers la flexibilisation des relations de travail individuelles mais les équilibres sont propres à chaque droit national. Cela est particulièrement frappant face à l'analyse des choix opérés sur la réglementation des contrats de travail à temps partiel, temporaire (*agency work*) ou à durée déterminée ;

— plus le modèle est proche de celui construit sur le mode fordiste (Belgique, Allemagne), plus le passage à un compromis fondé sur la *flexicurity* est difficile car la flexibilité dans l'organisation interne des

27. Il est nécessaire d'analyser en détail l'évolution des deux pays, ce qui est impossible dans le cadre de cet article. On se référera en particulier au numéro de la revue *Transfer* qui a publié en 2004 une série d'études très complètes avec des analyses des évolutions dans les différents pays cités et les études de Wilthagen et Tros [2003, 2004], Wilthagen *et al.* [2003].

28. *Liaisons sociales Europe*, 30 mars 2005, dossier sur les leçons des politiques nordiques de l'emploi.

29. Dans les facteurs importants on trouve une politique active de l'emploi avec un volet formation important, et surtout des budgets trois fois plus importants qu'en France, un haut niveau d'indemnisation du chômage avec une forte composante du choix assurantiel par les salariés, et des protections contre le licenciement pour des raisons économiques négociées avec en échange des formations de longue durée mais de la mobilité professionnelle. On trouve également une politique de temps partiel non pénalisante, une augmentation de la protection sociale (financée par l'impôt), un haut niveau d'éducation et de qualité de la main-d'œuvre et une articulation innovante des politiques de l'emploi au niveau territorial.

entreprises est recherchée plus qu'une flexibilité externe sur le marché du travail ;

— enfin, les conditions de l'introduction d'un système de *flexicurity* nécessitent une décentralisation contrôlée ou coordonnée des relations professionnelles, fondée à la fois sur une force des partenaires sociaux et sur une tradition de négociation maîtrisée par le pouvoir politique dans le cadre, par exemple, de relations tripartites.

L'identification des éléments constituant la flexicurity

La *flexicurity* indique que la flexibilité peut se combiner avec la sécurité, ce qui suppose que les deux termes ne soient pas en opposition. Cela repose sur une conception néolibérale qui cherche à opérer un équilibre entre une flexibilisation plus grande des relations individuelles du travail et une garantie plus forte d'emploi données par les institutions sociales, qui n'est pas sans portée idéologique [Zachert, 2004]. Par ailleurs, les études, ici aussi comparées, peuvent également conduire à être très méfiants en raison des résultats de la flexibilisation des marchés du travail. Ainsi, Osaki [1999] constatait que « les flexibilisations des marchés du travail ont conduit à une érosion des droits des travailleurs sur le terrain de l'emploi, de la sécurité des salaires, et de la stabilité des conditions de vie ».

Dans le rapport de Silvana Sciarra [2004], les conclusions sont plus nuancées. Les droits du travail en Europe n'ont en effet pas subi une profonde dérégulation ; on constate une forte progression du socle de droits sociaux fondamentaux tant au niveau des États-membres qu'au niveau européen. La flexibilisation passe par les transformations des relations de travail individuelles, donc par le contrat de travail, ce qui crée une profonde inquiétude.

Cependant, à l'analyse des évolutions et des réformes introduites durant les dix dernières années sous la pression de la stratégie européenne de l'emploi pour introduire des flexibilités, on ne constate pas une véritable convergence mais, à partir de techniques différentes, un accroissement des « nouvelles » pauvretés et des précarités : ainsi en Espagne, on a 30 % de contrats précaires à durée déterminée. On ne peut analyser l'évolution comme un système de *flexicurity*, car la politique menée est une politique de flexibilité et de déréglementation [Valdés Dal Ré, 2004]³⁰. Il reste que les études menées à la lumière des

30. D'où l'importance du renforcement des droits sociaux fondamentaux en Europe et la nécessité dans le cadre de la MOC de ne pas seulement imposer des objectifs quantitatifs mais de réexaminer ce que la qualité de l'emploi exige en terme de droits accordés au travailleurs. Le rapport Sciarra propose de revenir à un langage juridique dans la MOC.

analyses comparatives montrent que les données de flexibilité et de sécurité sur lesquelles les compromis peuvent s'articuler se décomposent de la façon suivante [Wilthagen *et al.*, 2002, 2003, 2004]:

— flexibilité externe (flexibilité sur les conditions d'embauche et de rupture);

— flexibilité interne (temps de travail, heures supplémentaires, temps partiel);

— flexibilité organisationnelle (organisation flexible, multi employeurs);

— flexibilité des salaires (individualisation, paiement par objectifs);

— sécurité de l'emploi dans une entreprise donnée (*job security*): certitude (relative) de garder un emploi avec un employeur déterminé;

— sécurité de l'emploi en tant qu'employabilité (*employment security*), certitude d'avoir un travail avec un employeur fut-il différent;

— sécurité des revenus, protection contre le risque de perte de salaire;

— combinaison des droits aux revenus de substitution avec d'autres formes de sécurité.

Ces compromis et combinaisons doivent avoir pour résultat de permettre une adaptation aux nouvelles transformations de l'emploi: adaptation des qualifications et des compétences des travailleurs, transition de statut précaire vers des statuts ayant une forme plus aboutie de sécurité, mobilité des emplois tant fonctionnelle que géographique pour répondre aux mutations permanentes.

Il semble que les études comparatives mettent l'accent sur les conditions préalables exigées sur la qualité des acteurs et leur investissement dans un processus de «décentralisation contrôlée» permettant à la fois la mise en place de flexibilité au niveau le plus décentralisé tout en permettant l'organisation de garanties transitionnelles par les autorités (sur le terrain des revenus de substitution, sur le terrain des formations et de l'adaptation des travailleurs).

Sur le terrain du droit du travail, il semble que plusieurs éléments doivent être mis en exergue [Zachert, 2004]. Sur les équilibres de flexibilité externe, il est clair que l'on est face à des modèles différents de protection contre le licenciement, qui vont d'une faible protection (Grande-Bretagne, Danemark) à une réglementation très détaillée (Espagne, France, Portugal) ayant donné lieu à des réformes pour supprimer ou limiter la protection donnée par l'administration et conduire à des formes de «libéralisation modérée» (France, Espagne, Portugal, Pays-Bas).

Mais il apparaît qu'il existe cependant un noyau dur dans tous les pays :

— les indemnités de licenciement peuvent être associées à des possibilités d'emploi prolongé ou de réemploi ou de période de transition (« intermédiaire »). La convention de reclassement personnalisé faisant suite aux autres conventions mises en place dans le cadre des licenciements économiques en France utilise déjà ce mécanisme ;

— les protections contre le licenciement, et même les « rigidités » procédurales (consultation du comité d'entreprise en Autriche, délais procéduraux en France, Portugal, Espagne, Allemagne), ont une fonction préventive, voire une fonction qui permet le jeu de l'anticipation (France, par exemple pour les restructurations, Espagne pour l'autorisation administrative). Cette fonction préventive mérite d'être évaluée aussi dans la mise en œuvre d'un système de *flexicurity*. Elle est en France souvent peu mise en avant (alors que la longueur des délais est, encore maintenant, contestée par le patronat) ; elle joue néanmoins un rôle considérable et constitue un moteur fort pour permettre le respect des procédures d'anticipation ;

— il convient, pour établir un système continu que la « traçabilité » des licenciements puisse être organisée (ce qui est en relation directe avec l'article 30 de la Charte³¹ qui permet de garantir un niveau minimum de sécurité en matière de licenciement abusif³²).

Cette traçabilité permet de construire la responsabilité de l'entreprise en corrélation avec les garanties offertes par le système transitionnel. Sur le terrain de l'entrée sur le marché du travail, une articulation entre flexibilité et sécurité ne peut se concevoir sans la création d'un tremplin ou d'un pont entre les contrats précaires et flexibles et l'accès à un emploi stable : les périodes d'écart entre deux emplois sont très variables d'un pays européen à l'autre [Zachert, 2004 ; perspectives de l'emploi, OCDE, 2002]. Aux Pays-Bas, par exemple, les travailleurs ont changé de situation en moins d'un an. L'organisation de « tremplin » trouve toute sa légitimité pour les travailleurs sous-qualifiés et exclus, aux frontières du droit du travail (*self employment*, rapport Sciarra, 2004)³³.

31. « Tout travailleur a droit à la protection contre tout licenciement injustifié, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales. »

32. En France, la responsabilité limitée au remboursement de six mois de prestation de chômage en cas de violation des règles sur le licenciement va entièrement à l'encontre de la responsabilisation des acteurs dans une politique de sécurisation des trajectoires professionnelles.

33. La situation sur ce terrain est dans les nouveaux pays de l'Union européenne très préoccupante ; voir l'analyse présentée dans le chapitre 6 sur les conditions d'emplois dans le rapport sur les relations professionnelles en Europe présenté en 2004 par la Commission, [www.Europa/comm/employment and social affairs/](http://www.Europa/comm/employment%20and%20social%20affairs/).

En conclusion, les analyses comparatives montrent qu'un système alliant flexibilité et sécurité doit être construit dans le cadre du système national en intégrant les caractéristiques du système de relations professionnelles et de protection sociale, tout en mettant en place une organisation transitionnelle justifiant les compromis.

La « flexicurity » a-t-elle un avenir en France ?

À l'heure actuelle en France, il semble que les conditions requises pour un système de gouvernance « multiniveaux » ou une « décentralisation contrôlée » ne sont réunies ni dans le cadre du système de négociation interprofessionnelle qui en 2004, sur la question des restructurations, a montré ses limites et impasses, ni dans le cadre du système de chômage, qui résulte des négociations entre les partenaires sociaux. Pourtant, la négociation actuelle de la convention de reclassement personnalisé au niveau interprofessionnel pourrait être le signe d'un tournant et de la volonté des partenaires sociaux de construire le premier pas vers une sécurisation de la trajectoire professionnelle³⁴.

Il est évidemment possible de partir du postulat que l'objectif de la sécurisation des trajectoires professionnelles ne sera pas un système de *flexicurity* mais une construction française originale permettant de trouver une réponse nouvelle face aux impasses actuelles. Cependant, de nombreuses questions se posent. La construction d'un système de sécurisation des trajectoires professionnelles pourrait-elle être l'occasion d'une participation/négociation tripartite ? Peut-on construire une période de transition qui ne soit pas simplement une continuation du contrat de travail (type « contrat intermédiaire ») mais qui offre une possibilité aux travailleurs déjà en marge, exclus, dépendants économiquement, d'intégrer le système de sécurisation ? Comment éviter que l'introduction d'un système de sécurisation ne soit en fait qu'une *déréglamentation déguisée*, contraire à la construction de la sécurité juridique du droit fondamental à une protection contre les licenciements injustifiés ? Comment articuler cette période de transition à une amélioration *effective* des qualifications professionnelles qui débouche sur une amélioration effective des compétences et des besoins identifiés du marché du travail (par secteur, par bassin d'emploi) ? Comment articuler le financement de cette période de transition, qui conjugue le financement des périodes de non-travail (chômage), de formation professionnelle (divers financements), de fin

34. *Le Monde*, 7 avril 2005 : un accord serait en voie d'être conclu concernant les entreprises de moins de 1000 salariés, la convention permettrait au salarié d'obtenir des indemnités de 70 % ou 60 % et de bénéficier d'une formation de longue durée.

d'un emploi (indemnité de licenciement), en mettant l'accent sur la conversion et la mobilité de façon à créer la sécurité de l'emploi grâce à une *succession organisée d'emplois*? Comment mettre en place une sécurisation des trajectoires qui permettent d'organiser un tremplin pour les groupes les plus défavorisés?

Les questions portent en elles une part des réponses envisageables

À l'heure actuelle, il n'apparaît pas qu'une remise en question des mécanismes contractuels d'embauche ou de rupture, en particulier le contrat de travail à durée indéterminée, soit opportune en raison de la nécessité de maintenir les fondements et les valeurs du droit du travail³⁵. Les analyses en terme d'avantages sociaux comparatifs ne conduisent pas non plus à cette remise en question car la stabilité de la main-d'œuvre qualifiée est un atout évident du système social français. Enfin, il ne faudrait pas oublier que les demandes de sécurité juridique des investisseurs conduisent à éviter les réformes trop fréquentes (sur le licenciement économique, 2002, 2003, 2005...) et/ou génératrices de conflits sociaux. Les mécanismes de flexibilité interne, quant à eux, ont déjà donné lieu à une remise en cause des 35 heures.

Il reste la mise en place originale d'une voie qui pourrait être assurantielle [Supiot 1999, droits de tirage spéciaux] et optionnelle : contrat sur choix des parties avec une période minimale fixée légalement, avec un préavis de courte durée, permettant d'ouvrir sur un système de sécurisation permettant d'avoir une longue période de transition qualifiante permettant la reconversion et des priorités d'accès professionnels. Un tel système optionnel peut présenter moins d'inconvénients qu'une suppression du contrat de travail à durée indéterminée ou un accroissement des durées des contrats précaires ou des cas de recours surtout si les conditions d'entrée dans le système de trajectoire professionnelle sont négociées. Si l'objectif est de répondre aux questions posées par l'internationalisation de l'emploi, il est aussi important de relier le système aux développements des bassins d'emplois et à des pôles d'excellence qui sont sur le plan économique des réponses aux questions posées par les restructurations des entreprises. Comme dans les autres pays, ces questions ne peuvent qu'occasionner des débats très intenses. Une forte implication politique sera nécessaire pour que des voies de compromis et d'« efficacité » puissent être trouvées avec les partenaires sociaux.

35. Discussions fortes autour des propositions du rapport Sabeg; voir par exemple, *Liaisons sociales*, avril 2005.

VERS LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE RELATIONS
PROFESSIONNELLES TRANSNATIONALES ?

Les analyses montrent que le changement dans les modes d'organisation des entreprises, organisées horizontalement et verticalement en réseaux transnationaux, ainsi que les modifications d'organisation de la production par la division internationale du travail, conduisent à constater l'inadaptation des relations professionnelles structurées nationalement et la nécessité d'une profonde mutation vers une organisation transnationale des relations professionnelles. Il est intéressant de constater que de la mise en place depuis quinze ans d'une représentation transnationale des travailleurs émerge lentement une forme originale de négociation transnationale.

L'apport d'une représentation transnationale des travailleurs

Il est essentiel de souligner que les droits du travail qui ont été organisés sur une base nationale n'ont pas la possibilité de redonner une « voix » aux travailleurs dans les relations transnationales [Mückenberger, 2005]. La séparation et la dissociation créées entre les lieux de décision et les diverses communautés éclatées de travailleurs conduisent à former des séparations qui bloquent les mécanismes de représentation des travailleurs, traditionnellement organisée au niveau national [Supiot, 2002; Mückenberger, 2005]. L'Union européenne a cependant compris depuis 1994 la nécessité de contribuer à la construction d'un nouveau système de représentation collective au niveau transnational.

Après dix ans d'expérience des comités d'entreprises européens, les bilans sont mitigés. Sur le plan juridique, on constate l'émergence d'une négociation transnationale quantitativement importante (700 comités d'entreprises européens) donnant lieu à l'émergence d'une négociation originale et atypique [Bethoux, 2004; Moreau, 2005a]. Un accord par semaine est à l'heure actuelle signé sur des questions très diversifiées comme la formation dans le groupe transnational³⁶, la santé et la sécurité, le droit syndical et même les restructurations. Ce mouvement, en émergence, montre le besoin évident dans les groupes de dimension communautaire de trouver un mode de représentation et de négociation qui corresponde aux frontières du groupe, c'est-à-dire qui ait une nature *transnationale*. Il montre également que la nécessité d'une négociation de groupe, qui a largement émergé en France et a

36. Ces accords sont généralement analysés dans *Liaisons sociales Europe*. L'importance de cette négociation fait également l'objet d'analyses dans le *Bulletin* publié par l'université de Warwick, spécialisé sur les comités d'entreprises européens.

conduit à la légalisation des accords de groupe³⁷, trouve naturellement, en raison de l'internationalisation de l'emploi, un prolongement international.

Sur le terrain sociologique, des bilans sont en cours [Waddington, 2004]. En raison de l'hétérogénéité des accords conclus pour constituer les comités d'entreprises européens, les bilans sur les réalisations des actions menées au niveau transnational par les comités d'entreprises européens sont quantitativement faibles et montrent que, si une culture sociale européenne est en train de se former, les comités d'entreprises européens ont une position trop faible au sein des relations professionnelles pour donner lieu à une mutation du modèle permettant de voir l'émergence d'un modèle transnational. Il est donc important que la révision de la directive sur les comités d'entreprises européens contribue à accroître leurs moyens et leurs compétences afin de leur construire une place de représentant au niveau transnational qui soit à la hauteur des enjeux. Il est clair en effet que les constructions, tant des organisations syndicales que du droit de la négociation collective, sont exclusivement nationales.

La transition vers une dynamique européenne se fait difficilement, y compris dans le cadre des organisations syndicales européennes (CES, UNICE, CEEP), construites sur un modèle de confédération ayant une base nationale. L'ancrage de tous les mécanismes, y compris ceux du dialogue social européen, sur une base de référence nationale constitue un obstacle à l'émergence d'actions syndicales transnationales : en dehors des actions menées lors de la fermeture de Vilvorde et dans le groupe Arcilor, les coordinations syndicales dans les groupes de dimension communautaire faisant l'objet de restructurations restent rares. Pourtant, sur ce plan aussi, on constate une évolution, particulièrement dans les secteurs où les syndicats européens sont actifs au niveau sectoriel (FEM, métallurgie). Cette évolution passe par la négociation d'accords avec les comités d'entreprises européens, car ils ont une représentativité fondée sur les contours du groupe de dimension communautaire.

L'émergence d'une négociation transnationale

Ce mouvement d'émergence d'une négociation d'un type nouveau, adaptée aux défis de l'internationalisation de l'emploi, se déploie également au plan international. La conclusion grâce aux fédérations internationales dans le cadre des SPI (secrétariats professionnels inter-

37. Cass. 30 avril 2003 et loi du 18 mai 2004.

nationaux) d'accords conclus au niveau mondial montre de façon très évidente qu'une nouvelle articulation entre les groupes de dimension internationale et des acteurs ayant une représentativité au niveau international se construit.

Des études récentes [Daugareilh, 2005; Bourke, 2004] montrent l'existence d'un nouveau « maillage » associant les fédérations internationales, soutenues par les syndicats européens et les comités d'entreprises européens, et un espace de négociation utile pour la promotion du groupe et son développement au niveau international. On citera pour exemple l'accord signé par Renault sur les droits fondamentaux (2004), l'accord Rhodia sur la responsabilité sociale mondiale et l'accord EDF (2005).

Ce mouvement, qui s'appuie sur la constitution nouvelle d'acteurs ayant une représentativité au niveau du groupe transnational (ou dans le cadre du groupe de dimension communautaire ou au plan international), montre qu'une des conséquences de l'internationalisation de l'emploi est de conduire, malgré tous les obstacles, à une mutation vers la prise en compte de la dimension transnationale des relations d'emplois qui soit adaptée à la structure de l'employeur. Évidemment, cette mutation est lente et difficile.

Au niveau européen, cette mutation se développe parce que le modèle de représentation s'est imposé depuis la directive 94/45 du 22 septembre 1994 sur les comités d'entreprises européens. Il n'est pas sans intérêt de souligner que l'émergence de cette représentation transnationale, qui donne maintenant lieu au développement d'une « culture sociale européenne³⁸ », trouve sa double origine dans des accords conclus par les groupes de dimension communautaire à partir de 1986 et dans l'adoption d'une directive fondée sur l'autonomie collective des partenaires sociaux du groupe transnational (tel qu'identifié dans la directive).

On peut considérer que la mutation vers un modèle transnational de négociation ne pourra se faire que si ces deux conditions sont requises : des accords signés (ce qui est le cas) et la construction d'un cadre juridique pour les accords collectifs transnationaux. Dans son agenda 2006-2010, la Commission européenne propose la mise en place d'un cadre juridique pour l'accord collectif européen. Les réactions ont été immédiatement négatives de la part de l'UNICE, qui s'oppose systématiquement à un niveau européen de négociation, de la part des

38. Tous les entretiens menés avec les membres de comités d'entreprise européens montrent que la dimension culturelle est la plus importante car des syndicalistes ayant une culture donnée, française par exemple, se trouve confrontés à des modes de réflexion et d'action qui n'ont rien à voir avec ceux des Anglais, des Allemands, des Suédois ; il y a donc un apprentissage nouveau qui se met en place, résultant de ce heurt des cultures syndicales diverses.

syndicats qui constatent que l'organisation des actions collectives reste nationale et qui sont confrontés aux concurrences existant sur le terrain de l'emploi au niveau européen, et de la part des spécialistes de relations industrielles qui ne peuvent concevoir que les normes juridiques conduisent à un mouvement de transformation des relations industrielles en Europe.

Il existe évidemment de nombreux obstacles à la création d'un cadre juridique de négociation transnationale dans l'Union européenne : les questions relatives à la représentativité des travailleurs et des employeurs peuvent se résoudre en trouvant appui sur le modèle offert par les directives transnationales qui instituent une représentation des travailleurs dans le groupe transnational (directive relative au comité d'entreprise européen, 1994, directive relative à l'implication des travailleurs dans la société européenne, 2001, directive relative à la coopérative européenne, 2003 [Moreau, 2005a]) et sur les expériences conventionnelles des groupes de dimension communautaire. Les questions relatives au contenu des accords peuvent aussi être du ressort de l'autonomie collective telle qu'elle apparaît dans les pratiques.

Mais deux questions posent de délicats problèmes : l'articulation entre les niveaux de négociation au plan national et au plan communautaire et l'effet de ces accords dans les différents ordres juridiques. En ce qui concerne les niveaux de négociation, les pratiques sont très diversifiées dans l'Union européenne, même si l'on constate un fort mouvement de décentralisation de la négociation collective. Le niveau de l'entreprise existe toujours, même si dans certains pays il n'a que peu de fonction. Le niveau du groupe n'est pas toujours reconnu. Il peut cependant sembler que les accords d'entreprise de dimension communautaire pourraient être reconnus, d'autant qu'ils existent en fait déjà par l'intermédiaire des droits nationaux qui lui donnent force. Quant aux accords de niveau sectoriel ou interprofessionnel, ils bénéficient du cadre qui découle des articles 138 et 139 du traité CE.

Les modèles de négociation collective divergent de façon très substantielle sur l'effet *erga omnes* ou relatif des accords collectifs, leur effet impératif ou non selon les pays de l'Union européenne. La question se posera de savoir si une évolution des partenaires sociaux européens permettra d'envisager, comme cela a été le cas en 1991³⁹, de

39. Les partenaires sociaux européens ne faisant pas partie du processus normatif jusqu'au traité de Maastricht. L'accord signé entre l'UNICE, la CES et le CEEP, le 31 octobre 1991, est un accord historique pour la construction sociale européenne car il a montré que le patronat européen avait accepté de participer à l'élaboration normative, opérant par là une mutation importante. L'accord a été intégralement repris dans le protocole social annexé au traité de Maastricht qui reste la base de répartition des compétences en matière sociale.

dépasser le modèle de construction normatif national pour créer un cadre transnational et européen.

Les obstacles sur le terrain des relations industrielles ne manquent pas non plus: le plus important tient aux mécanismes de négociation qui s'ancrent dans tous les pays sur l'intérêt respectif des parties à négocier: à l'heure actuelle, la solidarité entre les travailleurs n'existe pas au niveau européen. Les questions d'emploi restent des questions soumises à la négociation collective nationale et à l'action collective nationale. Le débat sur les délocalisations en France montre qu'il n'est pas envisageable de penser les effets sur l'emploi des mobilités des entreprises à l'échelle de l'Union. Pourquoi les organisations syndicales françaises prendraient-elles en compte, dans une négociation relative à une restructuration en France, les besoins en qualification des travailleurs polonais qui bénéficient de créations d'emplois?

L'action syndicale au niveau européen évolue très lentement vers une prise en compte des situations à l'échelle européenne [Moreau, 2000], même si des mobilisations touchant plusieurs pays se développent lentement. Pour répondre aux changements créés par la mobilité des entreprises en Europe, le cadre de négociation transnationale ne pourra se développer que si les parties des différents pays, et en particulier les syndicats, trouvent un intérêt dans une négociation transnationale. L'Union européenne va donc devoir créer des modes d'incitation pour que les organisations syndicales qui « perdent des emplois » soient entraînées à négocier au niveau transnational quand des travailleurs du groupe d'un autre pays « gagnent des emplois ». La mise en place d'incitations coordonnées et cohérentes peut être un moteur pour la mise en place de modes de négociation du changement à l'échelle européenne. Le développement de la représentation des travailleurs au niveau transnational, puis d'un cadre juridique de négociation collective transnational, pourra devenir un axe de réponse aux questions posées par l'internationalisation de l'emploi à l'échelle européenne, d'autant mieux adapté qu'il se trouvera lié à une coordination des politiques européennes (*cf. supra*) et à la construction/reconstruction de la cohésion sociale dans l'Union européenne.

Il est important de souligner, après ces développements très prospectifs, que ces trois orientations montrent la voie des mutations possibles si les acteurs, et en particulier les organisations syndicales, prennent la mesure des effets de la mondialisation de l'économie sur la structure des droits du travail. Si la question de l'articulation des niveaux normatifs selon le schéma pyramidal traditionnel (niveaux national, régional, international) se pose, celle d'une mutation quant à

la reconnaissance du niveau «réseau», niveau transnational, se pose encore plus fortement. Cette mutation se couple avec une mutation forte également des techniques de régulation, autour de l'architecture nouvelle qui se construit sur le nouveau «maillage» entre *soft law* et *hard law*. Les délocalisations sont donc bien un symptôme: symptôme des stratégies de mobilités des entreprises, symptôme des exigences de mutations des droits du travail.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGLIETTA M. et REBÉRIOUX A., *Dérives du capitalisme financier*, Albin Michel, Paris, 2004.
- ANDREFF W., *Les Multinationales globales*, La Découverte, Paris, 1995.
- AUBERT J.-P. et BEAUJOLIN-BELLET R., «Les acteurs de l'entreprise face aux restructurations: une délicate mutation», *Travail et Emploi*, n° 100, octobre 2004, p. 99-112.
- BARBA-NAVARETTI G. et VENABLES A., *Home Country Effects of Foreign Direct Investment in Multinational Firms in the World*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
- BANKS K., *Globalization and Labour Standards, a Second Look at the Evidence*, 29 Queen's L.J., 2004, p. 533.
- BETHOUX E., «European trade unions and the challenges and ambiguities of corporate governance responsibility. A focus on compagny level initiatives», communication présentée à Dublin, 30 octobre 2004, colloque «Organised Labour – An Agent of EU Democracy», Irish Research Council for Humanities and Social Sciences, University of Dublin, en cours de publication.
- , «Les comités d'entreprise en quête de légitimité», *Travail et Emploi*, 2004, n° 98, p. 21-35.
- BOURQUE R., «Les accords-cadres internationaux et les fédérations syndicales internationales», séminaire international sur le syndicalisme et les relations professionnelles, IRES, en cours de publication CRIMT, Montréal, 2004.
- CAMPINOS-DUBERNET M., «Des restructurations discrètes, reconstruire l'emploi face à la mondialisation», *Travail et Emploi*, 2003.
- DAUGAREILH I., «Le rôle des acteurs sociaux face à la mondialisation de l'économie», *Revue de l'ULB*, 2001, p. 111 et sq.
- , «La négociation collective internationale», *Diritto e Lavoro*, avril 2005, en cours de publication.
- DE CONINCK F., «Du post-taylorisme à l'effritement des organisations», *Travail et Emploi*, n° 100, octobre 2004, p. 139-149.
- DE SCHUTTER O. (dir.), *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2003*, Office des publications de la Communauté européenne, Bruxelles, 2004.
- GAZIER B., *Tous sublimes: vers un nouveau plein-emploi*, Flammarion, Paris, 2003.
- GAZIER B. et SCHMIDT G., *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Market*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.

- HANSON G.H. *et al.*, «Vertical production networks in multinational firms», *NEBR Working Papers*, n° 9723, 2003.
- HEPPLE B., «The future of labour law», *Industrial Law Journal*, 24 (4), 1995, p. 320-322.
- , «Labour law, inequality, and global trade», conférence, Cambridge, novembre 2002, non publié.
- , *Labour Law and Global Trade*, Hart Publishing, Oxford, 2005, à paraître.
- KLAMMER U. et TILLMAN K. (dir.), *Flexicurity. Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits und Lebensverhältnisse*, WSI-Hans Böcklerstiftung, Düsseldorf, 2001.
- LAFAY G., HERZOG C., FREUNDENBERG M. et UNAL-KESENCI D., *Nations et mondialisation*, Economica, Paris, 1999.
- LEFEVRE A. et LIMOU S., «Les leçons des politiques nordiques de l'emploi», *Liaisons sociales Europe*, 30 mars 2005, dossier spécial.
- LORENZI J. H. et FONTAGNÉ L., *Désindustrialisation, délocalisations*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris, 2004.
- MADSEN P. K., *Denmark Flexibility, Security and Labour Market Success*, ILO, Genève, 1999.
- , «The danish model of flexicurity, experiences and lessons», *Transfer*, février 2004.
- MARKUSEN J. R., «The boundaries of multinational enterprises and the theory of international trade», *Journal of Economic Perspective*, n° 9, 2, 1995, p. 169-189.
- MICHALET C.-A., *Qu'est ce que la mondialisation?*, La Découverte, Paris, 2002.
- , «Les métamorphoses de la mondialisation: une approche économique», in LOQUIN E. et KESSEDIAN C. (dir.), *La Mondialisation du droit*, Litec, Paris, 2000, p. 2-42.
- MOREAU M.-A., «Peut-on déceler une dynamique spécifique de régulation de l'entreprise mondialisée dans l'Union européenne?», in CRIMT (dir.), *Towards a Social Regulation of a Global Firm?*, en cours de publication, Montréal, 2005a.
- , «Social fundamental rights in Europe», in DE WITTE B. et DE BURCA G. (dir.), *Social Rights in Europe*, Oxford Press University, New York, 2005b, en cours de publication.
- MOREAU M.-A. et TRUDEAU G., «Le droit du travail face à la mondialisation de l'économie», *Relations industrielles*, vol. 53, n° 1, 1998, p. 55-87.
- , «Les normes du droit du travail confrontées à l'évolution de l'économie: de nouveaux enjeux pour l'espace régional», *Journal de droit international*, n° 4, 2000, p. 915-948.
- MUCCHIELLI J.-L., *Multinationales et mondialisation*, Seuil, coll. «Points», Paris, 1998.
- MÜCKENBERGER U., *Delocalisation and Voice, A Case of Transnational Employees Status in Europe, Wokshop on Globalisation and Labour Law*, Institut universitaire européen, Florence, 2005.
- MURRAY G. et G. TRUDEAU, «La régulation sociale de l'entreprise mondialisée? Introduction», *Relations industrielles*, 2004, vol. 59-1, p. 3-26.
- MURRAY G., BELANGER J., GILES A. et LAPOINTE P.-A., *L'Organisation de la production et du travail, vers un nouveau modèle?*, Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy (Québec), 2004.
- OIT, Rapport de la World Commission, *La Dimension sociale de la mondialisation*, 168 p., www.ilo.org.

- , *Les Normes du travail, une approche globale*, 2001, Genève.
- *A Fair Globalisation, the Role of OIT*, Genève, session 2004.
- OSAKI M., *Negotiating Flexibility: the Role of the Social Partners and State*, ILO, Genève, 1999.
- OST F. et DE KERCHOVE M. VAN, «De la pyramide au réseau, vers un nouveau mode de production du droit?», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2000.
- POTTIER C., *Les Multinationales et la mise en concurrence des salariés*, L'Harmattan, Paris, 2003.
- ROBIN-OLIVIER S., «La référence aux droits sociaux fondamentaux dans le traité d'Amsterdam», *Droit social*, 1999, p. 609-621.
- RODIÈRE P., *Droit social de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2^e éd., 2002.
- SACHS-DURAND C., (dir.), *La Place des salariés dans les restructurations en Europe communautaire*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2004.
- SCIARRA S., *L'Évolution des droits du travail dans l'Union européenne, 1992-2003*, rapport de synthèse, en cours de publication par la Commission européenne, Bruxelles.
- SUPIOT A., *Au-delà de l'emploi, transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Paris, 1999.
- , «Introduction», *Critique du droit du travail*, PUF, coll. «Quadrige», Paris, 2002.
- TEUBNER G., *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit*, Presses universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 2002.
- , *Global Law without a State?*, Aldershot, Brookfield, 1997.
- TREBILCOCK A., «Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi», dans *OIT, Les normes internationales du travail*, OIT, Genève, 2001, p. 17-25, sur la déclaration également sur le site www.ilo.org.
- VALDÉS DAL RÉ F., «The difficulty of reconciling flexibility and security in Spain: the paradigmatic case of part-time work», *Transfer*, n° 10, février 2004, p. 248-262.
- VISSHER J., «Industrial relations and social dialogue», in AUER P., *Changing Labour Market in Europe, the Role of Institutions and Policies*, ILO, Genève, 2001.
- WAQUET Ph. *et al.*, «Les lieux du travail», numéro spécial de la *Semaine sociale* Lamy, septembre-octobre 2003.
- WADDINGTON J., «Communication au congrès du CRIMT», novembre 2004, Montréal, sur le renouveau de l'action syndicale, non publié.
- WILTHAGEN T. et ROGOWSKI, «Legal regulation of transnational labour markets», in SCHMIDT G. et GAZIER B., *The Dynamics of Full Employment? Social Integration through Transitional Labour Market*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002, p. 233-273.
- WILTHAGEN T. et TROS F., «The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour market», *Transfer*, février 2004.
- WILTHAGEN T., TROS F. et VANLIESHOUT H., «Towards "flexicurity", balancing flexicurity and security in EU members states», 13th World Congress of the International Industrial Relations Association, Berlin, 2003.
- ZACHERT U., «Flexicurity à l'entrée et à la sortie de l'emploi», conférence de Leiden, 30 septembre 2004, «Labour law in Europe: steps towards 2010», non publiée.

Comment concevoir une meilleure gouvernance de l'internationalisation de l'emploi ?

Brian A. Langille

PRINCIPAUX OBJECTIFS AUX NIVEAUX NATIONAL ET MONDIAL

Les questions suggérées par ce titre sont nombreuses et complexes. Importantes pour les économies et sociétés, elles constituent pour les économies « développées » et prospères de l'OCDE, comme la France et le Canada, une série d'énigmes politiques distinctes. Même si, étant Canadien, je ne suis pas très au fait des spécificités du marché du travail français, j'ai néanmoins la conviction qu'il existe un tronc commun de questions auxquelles se heurtent les économies et les sociétés prospères du monde entier au fur et à mesure que la mondialisation se poursuit. Il est certaines questions sur lesquelles la politique nationale doit largement se prononcer. Ce que je vais essayer de démontrer, c'est que nous devons aborder cet ensemble de questions non seulement à travers une analyse et une politique rationnelles mais aussi en faisant preuve de cohérence politique entre les différents domaines et ce, aussi bien au niveau national qu'au niveau régional et international.

Le titre que nous avons retenu risque de donner lieu à une certaine confusion qu'il convient de dissiper. Que signifie véritablement « gouvernance » par opposition à gouvernement ? Est-ce que la « gouvernance » correspond à une notion diluée et détestable du « gouvernement », notion qui nous serait imposée par la globalisation ? Et de quoi parlons-nous, exactement, lorsque nous parlons d'« internationalisation de l'emploi ». Nous ne parlons certainement pas de la situation de beaucoup qui, aujourd'hui, vont exercer leur activité professionnelle à l'étranger – même si le phénomène est de plus en plus

courant et s'il pose des problèmes, par exemple, dans le cadre des négociations de l'OMC sur les services. Non, il ne s'agit pas de cela. Mais alors, est-ce l'idée que les « emplois » vont ailleurs, tandis que leurs détenteurs originels restent chez eux, au chômage? Ou encore, est-ce l'idée que des emplois qui restent dans le pays s'intègrent de plus en plus dans des réseaux de production et de consommation plus vastes, dont l'échelle est mondiale?

Nous reviendrons sur ces questions, comme sur d'autres, mais je voudrais commencer par traiter la question la plus fondamentale qui est suscitée par le titre: que voulons-nous dire par mieux? Et j'utilise le mot « mieux », s'appliquant à un gouvernement ou à la gouvernance, au sens non pas de plus petit ou de plus grand (ce qui, en soi, peut présenter son intérêt propre), mais au sens de plus intelligent et de plus judicieux – c'est-à-dire au sens d'une gouvernance qui mène mieux à nos véritables objectifs. Mais quels sont nos véritables objectifs? Il s'agit d'une question que nous nous posons rarement de façon explicite et à laquelle nous répondons rarement de façon explicite. À mon avis, des pays développés comme le Canada et la France ont des objectifs sur les plans national et international, objectifs qui sont fondamentalement les mêmes, mais la difficulté de la « gouvernance » réside dans la maîtrise de l'une et l'autre sphères (dans la cohérence entre l'une et l'autre), de telle sorte que l'une ne devienne pas l'antithèse de l'autre.

Mais quels sont ces objectifs communs? Au niveau le plus élémentaire – et le plus métaphysique – notre objectif est de bâtir des sociétés et des économies justes et durables, aussi bien à l'intérieur de nos frontières qu'à l'étranger. Comme le dit avec justesse le prix Nobel d'économie Amartya Sen [2000], la clé de l'évolution vers des sociétés justes réside dans ce que nous appelons les « libertés humaines » – ce qui ne correspond pas à une conception formelle et vide de la liberté mais à une vision substantielle de celle-ci en tant que « capacité réelle de mener une existence que nous soyons fondés à apprécier » –, c'est-à-dire la capacité de vivre plus longtemps, plus heureux, en meilleure santé et plus libre. Faire progresser le PIB par habitant ou élaborer un code du travail exhaustif ne sont pas nos objectifs: ce sont des moyens d'y parvenir, et il ne faut pas prendre les moyens pour la fin. On trouve chez Sen deux autres idées capitales pour les besoins de notre démonstration: la première, c'est que la liberté de l'individu est à la fois sa finalité ultime et le moyen le plus important d'y parvenir. La deuxième, c'est qu'il existe des connexions profondes entre les différents aspects ou les différentes dimensions de la liberté humaine, y compris sur les plans social, économique et politique: « Les libertés politiques (qui recouvrent la liberté de parole et les libertés civiques)

concourent à promouvoir la sécurité économique. Les opportunités sociales (qui recouvrent les moyens d'éducation et de santé publique) facilitent la participation économique. Les facilités économiques (qui recouvrent les opportunités de participation à des activités productives et commerciales) peuvent concourir à générer une abondance pour l'individu autant que pour les ressources publiques à destination sociale. Les libertés de toutes natures peuvent se renforcer mutuellement » [Sen, 2000].

C'est là le genre de logique auquel nous devons nous rattacher pour souscrire, d'un point de vue doctrinal, à tout « consensus post-Washington ». Il en est ainsi parce que tout « consensus post-Washington » correspond ou correspondrait à une optique qui privilégie la ségrégation et le séquençement de l'économique en tant qu'élément qui prélude au social et au politique – une optique selon laquelle ce qui est prioritaire, c'est de consolider les aspects économiques fondamentaux, la situation des prix... La justice sociale est perçue comme une sorte d'arrière-pensée. Du point de vue de Sen, cette conception est dénuée de fondement, en premier lieu parce qu'elle manque l'objectif général du développement et en second lieu parce qu'elle méconnaît les mécanismes caractéristiques de renforcement mutuel qu'entretiennent entre eux les opportunités économiques, les libertés politiques et les pouvoirs sociaux. La conception de Sen ne doit pas surprendre, si nous y réfléchissons un moment, puisque cet ensemble est exactement ce qui caractérise toutes les sociétés prospères et justes – disons une large majorité des pays de l'OCDE. Une politique sociale saine n'est pas hostile au progrès économique. Il s'agit au contraire de deux éléments qui s'appuient l'un sur l'autre dans l'architecture générale des diverses libertés humaines.

La conception de Sen constitue la meilleure représentation de la manière dont les sociétés justes fonctionnent, de ce qui les anime et de la manière de les bâtir (c'est-à-dire le processus de développement). Mais, si nous partageons cet ensemble d'idéaux, nous devons aussi les appliquer à l'égard d'autrui et des autres sociétés. C'est-à-dire que ces idéaux doivent également sous-tendre nos engagements internationaux en matière de développement. L'un des aspects les plus frappants de la mandature de Jim Wolfensohn à la présidence de la Banque mondiale, c'est qu'il commençait pratiquement tous ses discours par la même phrase, c'est-à-dire en faisant observer principalement que notre planète compte près de 6 milliards d'habitants, que 3 milliards d'entre eux vivent avec moins de deux dollars par jour et que 1,2 milliard d'individus vivent dans la pauvreté absolue, avec moins de 1 dollar par jour. Il s'agit là du problème qui fait passer tous les autres au second

plan. À l'échelle mondiale, l'ambition à laquelle des pays comme le nôtre sont attachés, c'est de faire quelque chose pour y remédier – de faire évoluer ces sociétés vers une véritable liberté humaine, dans laquelle il existerait une capacité réelle de mener une existence que l'on soit fondé à apprécier.

L'emploi est, de ce point de vue, une idée très intéressante parce qu'il est à la fois un moyen important d'accéder à une existence de liberté humaine authentique, mais aussi une fin en soi, c'est-à-dire un élément de liberté en lui-même et par lui-même. Être exclu du marché du travail, ce n'est pas seulement être exclu d'un moyen d'accès à des éléments très importants de l'existence (se nourrir et se loger), c'est aussi être exclu d'une dimension déterminante de la liberté elle-même, dimension qui s'exprime dans l'estime de soi qui s'attache au sentiment d'appartenir à la société en tant que membre actif de celle-ci [Beatty, 1980]. Un monde sans emploi est un monde dans lequel une dimension significative de la capacité humaine réelle est perdue.

Dans le même temps, le marché du travail évolue. Il est très utile de rappeler qu'à une certaine époque le travail n'était pas organisé au moyen de contrats d'emplois négociés sur le marché du travail. Les concepts d'« emploi », de « salarié » et d'« employeur » n'ont fini par s'imposer dans notre pensée qu'à une époque assez récente dans l'histoire du droit [Deakin et Wilkinson, à paraître]. L'emploi est une modalité ou un moyen d'organiser l'activité productive. Il se trouve qu'aujourd'hui cette conception, qui nous est très familière, d'un emploi de longue durée (à vie) auprès d'un seul et même employeur correspond à une réalité de moins en moins courante, comme l'ont fait observer Alain Supiot *et al.* [1999]. Néanmoins, dans nos sociétés, l'emploi, qu'il soit classique ou atypique, reste le principal concept légal et mécanisme de mobilisation de ce que nous appelons souvent aujourd'hui le « capital humain ». Et, comme nous l'avons noté, un emploi n'est pas seulement une fin en soi mais un moyen pour parvenir à beaucoup plus. Cela est vrai aussi bien pour notre politique nationale que pour notre réflexion sur la manière d'aider les pays en développement. Les créations d'emplois ne font pas qu'aider les gens, elles les aident à se prendre en charge. Compte tenu de ce que nous rappelle Jim Wolfensohn, il est déterminant que nous militions ardemment pour des solutions aux problèmes d'ordre mondial. C'est là l'idée maîtresse qui sous-tend tous les efforts de l'OIT tendant à ce que le « travail décent » soit un objectif mondial.

CES OBJECTIFS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX
SONT-ILS EN FAIT COMPATIBLES ?

L'une des principales difficultés, manifestement, tient à ce que, selon certains, nos objectifs nationaux et internationaux, bien qu'apparemment en concordance, sont en fait en opposition. La forme la plus familière sous laquelle ce point de vue se manifeste réside dans la conception très courante selon laquelle la création d'emplois à l'étranger entraîne la réduction de l'emploi dans le pays, comme le révèlent les débats actuels (non seulement en France) sur la « délocalisation » et sur l'« externalisation ». Nous reviendrons sur cette question, et sur le rôle du droit international du travail en la matière, mais les questions de gouvernance de l'emploi sont en réalité beaucoup plus complexes que ce que cette discussion ne donne à penser. Il en est ainsi pour un certain nombre de raisons, la plus élémentaire étant que, comme l'a souligné Sen, les aspects importants de la liberté humaine sont interconnectés et, compte tenu du caractère central de l'emploi dans nos sociétés et notre économie et de son « aspect duel » en tant que moyen et fin de par sa nature propre, il s'ensuit que, dès lors que l'on étudie la manière de faire progresser l'emploi productif, la réflexion qui s'impose est que « la recherche de la productivité est indispensable pour relever le niveau de vie car c'est ainsi que se crée la richesse » [BIT, 2004, p. 2].

À mon avis, la manière la plus utile de réfléchir à l'emploi, c'est de commencer par quelques rappels élémentaires. Depuis longtemps, l'OIT nous explique que la croissance économique, en dépit de toutes ses complexités, peut se concevoir dans les termes de l'équation suivante : (A) croissance du PIB = (B) croissance de l'emploi x (C) croissance de la productivité du travail [BIT, 1995, p. 209, note 2].

Sur un plan conceptuel, il y a une limite à la croissance de l'emploi – c'est-à-dire au « plein-emploi » quelle que soit la définition que l'on retienne pour cette dernière notion. Une société « ne peut que » mettre 100 % de ses citoyens au travail. Mais il n'existe pas de limite *a priori* à l'autre facteur de l'équation – la croissance de la productivité. Par conséquent, comme Paul Krugman l'a si bien dit, « à long terme », la seule manière de « parvenir à une croissance et à une élévation du niveau de vie qui soient l'une et l'autre soutenues et durables, c'est d'élever la productivité » [Krugman, 1994, p. 56]. Krugman a toujours raison lorsqu'il dit que ce raisonnement vaut autant pour les pays qui n'ont pas de commerce international que pour les économies ouvertes comme celles de la France ou du Canada. La concurrence internationale n'est pas en soi la question. La question, c'est simplement la

croissance de la productivité. Selon ses termes, « la productivité ne fait pas tout, mais à long terme, la productivité c'est pratiquement tout ». Il ajoute : « À long terme, à moins d'une catastrophe, le taux de croissance du niveau de vie dans un pays est pratiquement rigoureusement égal à la progression annuelle de la quantité qu'un travailleur moyen peut produire dans une heure » [*ibid.*]

En fin de compte, comme l'explique Krugman, ce qui est véritablement à la racine de la productivité, c'est « l'éducation des enfants de la nation » [*ibid.*]. Mais, comme le BIT le faisait observer en 2004 : « Les avantages générés par les gains de productivité semblent évidents mais une explication approfondie remplirait (et a déjà rempli) des volumes entiers car, malheureusement, presque "tout" entre en ligne de compte. Par exemple, la principale source d'accroissement de la productivité est l'évolution des techniques. Or, l'évolution des techniques dépend de l'innovation, qui dépend elle-même de toute une série d'institutions, de la qualité de l'offre de capital humain, de la dynamique du marché concurrentiel, des dépenses de recherche-développement et de l'investissement en général. Ces différents aspects dépendent quant à eux, de la vigueur et de la stabilité de la demande globale et donc du contexte macroéconomique. L'investissement dynamise l'innovation mais la réciproque est tout aussi vraie : l'innovation stimule l'investissement... l'augmentation de la productivité est conditionnée... par le contexte réglementaire... par les changements de l'organisation du travail et de la production... par les réglementations commerciales... par les infrastructures essentielles » [BIT, 2004, p. 3].

En dépit de ces vérités élémentaires sur l'importance centrale de la croissance de la productivité et de ses liens complexes avec tant d'autres aspects, nous assistons aujourd'hui à une controverse acharnée à ce propos. On prétend que la croissance de la productivité est dangereuse pour l'emploi et qu'elle ne peut être obtenue qu'en réduisant l'emploi. Cette manière de voir est simple à comprendre lorsque l'on se réfère aux termes de notre équation de base. Si l'on maintient inchangé A (production) tout en réduisant B (emploi), il faut nécessairement une augmentation de C (productivité par travailleur). On parle beaucoup, en Amérique du Nord par exemple, d'une vision obsessionnelle de la productivité comme d'une fin en soi [Minsky, 2002, p. 17]. Au niveau et dans la perspective d'une entreprise, il peut effectivement y avoir une incitation à « produire plus avec moins de moyens », c'est-à-dire avec moins de personnel. En fait, il est impératif que tel soit le cas. Mais les entreprises, qui sont mues à court terme par des impératifs dictés par les actionnaires, risquent de débaucher de la main-d'œuvre d'une manière qui équivaut à un sous-investissement

dans la productivité à long terme – par exemple, dans la recherche-développement. Il s'agit là d'un problème de vision à court terme, qui ne concerne pas la productivité en soi. « Sur le long terme, il n'y a pas forcément contradiction entre croissance de la productivité et croissance de l'emploi » [BIT, 2004, p. 7]. Cependant, du point de vue de la société, plutôt que de celui de l'entreprise, la productivité n'est jamais une fin en soi et la vraie question réside dans l'optimisation de la croissance en tant que véhicule (ou moyen) de renforcement de la liberté humaine – et l'emploi est à la fois un moyen et une partie intégrante de cet objectif même. Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas nécessaire d'apporter une réponse à des coûts de « conversion » souvent élevés – c'est-à-dire à des pertes d'emplois supportées par des travailleurs dans les secteurs d'activité en déclin. Il s'agit là d'un problème qui se posait déjà dans un monde sans internationalisation. Et la politique du marché du travail, c'est-à-dire une politique active du marché du travail pour faire face à ce genre de réalité, est indispensable, qu'il y ait mondialisation ou pas. La mondialisation peut rendre cette politique encore plus pertinente, tout en apportant les ressources nécessaires. Assurément, il reste encore beaucoup à faire pour adapter nos législations du travail et nos institutions dans ce domaine – transférabilité des pensions, modulation proportionnelle des prestations, formation professionnelle, aide à la transplantation... – pour permettre aux travailleurs d'opérer ces transitions. Cela fait partie de ce qui est indispensable dans une approche cohérente de la gestion de l'internationalisation de l'emploi. La productivité a son importance, mais l'objectif politique à atteindre, c'est une productivité élevée et un emploi élevé, comme notre formule l'exprime assez simplement.

La question politique qui se pose pour des nations comme le Canada et la France, c'est donc : « Quelles conditions doivent être réunies pour que l'emploi et la productivité progressent simultanément, permettant ainsi la création en chaîne d'emplois décents et productifs ? » [BIT, 2004, p. 9].

Vue sous cet angle, la *politique des ressources humaines*, dont la législation du travail constitue un élément clé, se trouve au cœur de toute stratégie nationale rationnelle, et non à la marge de celle-ci.

La mondialisation contribue à rendre plus nécessaire encore la cohérence de la politique interne pour faciliter les transitions. Les chiffres avancés par Wolfensohn nous rappellent que c'est cela qui est le plus important. Le monde en développement a besoin d'investissements, d'emplois et d'accès aux marchés. L'OIT s'est engagée en faveur du développement à travers ce qu'elle appelle le travail décent, c'est-à-dire de bons emplois. Cette optique cadre parfaitement avec la

théorie fondamentale de Sen, comme nous l'avons noté. Le monde développé, c'est-à-dire celui qui comprend des pays comme la France et le Canada, s'est pénétré progressivement de ces vérités et a pris des engagements internationaux (pas de manière intégrale, cependant, si l'on se réfère, par exemple, à l'agriculture) au sein de l'OMC et ailleurs pour faciliter l'accomplissement de l'internationalisation de la production et de la consommation, dans le but expressément déclaré, bien souvent, de voir se réaliser les objectifs de développement. Cette vision des choses est souvent bien acceptée dans les débats politiques internes. L'ajustement par rapport à la division internationale du travail se trouve aisément absorbé par ce que les pertes d'emplois qu'elle implique concernent des secteurs à faible productivité, ne requérant pas de qualification élevée et peu rémunérateurs, au profit de pays pour lesquels l'offre d'une main-d'œuvre abondante non qualifiée constitue un avantage comparatif. Le cheminement vers l'extrémité de la chaîne de production caractérisée par une productivité et une valeur ajoutée élevées et de hautes qualifications est non seulement possible, il est nécessaire. De ce point de vue, les pertes d'emplois, qu'elles résultent d'une perte de la part de marché imputable à une concurrence étrangère, d'une délocalisation d'entreprise tendant à tirer parti de coûts moins élevés ailleurs, ou encore d'une externalisation, sont maîtrisables et constituent même une incitation nécessaire pour la croissance de la productivité. Cela ne veut pas dire pour autant que cet ensemble de prescriptions ne constitue pas une mission politique difficile à accomplir. Cette dernière requiert au contraire un ensemble cohérent de mesures bien articulées au niveau national comme au niveau international ainsi qu'une compréhension approfondie de la dynamique de l'externalisation et des autres phénomènes. Mais il y a trois phénomènes, dont un au niveau interne et un au niveau international, auxquels nous assistons aujourd'hui et qui vont ajouter un surcroît de contraintes à la nécessité d'une politique judicieuse et cohérente de mobilisation et d'utilisation du capital humain; trois phénomènes qui vont rendre encore plus nécessaire de se fixer une politique cohérente et judicieuse en matière d'emploi et de productivité.

1. Le vieillissement de la population. Des pays comme le Canada et la France ont à faire face à tout un ensemble de facteurs démographiques contraignants. D'après une étude de l'OCDE [2005], d'ici 2050, l'effectif représenté par les plus de 65 ans pourrait atteindre 58 % de celui de la classe des 20 à 64 ans, c'est-à-dire le double de ce qu'il est à l'heure actuelle. De plus, la population active en France va commencer à diminuer et à vieillir considérablement à partir de 2010.

Cette réalité démographique imminente se conjugue aux faits indéniables que, par comparaison, la France emploie relativement moins que les autres pays les travailleurs âgés.

2. La structure du marché du travail évolue. L'emploi « traditionnel » de longue durée recule pour faire place de plus en plus à un emploi « atypique » et, comme le démontre le rapport Supiot, cela rend nécessaire une nouvelle politique du marché du travail, une nouvelle législation et une nouvelle approche, non seulement pour tenir compte de ces réalités mais encore pour favoriser l'utilisation du capital humain plutôt que d'y faire obstacle.

3. Le doublement de la force de travail à prendre en considération à l'échelle mondiale, avec l'entrée de l'Inde et de la Chine dans l'économie mondiale. En 1985, le « monde économique global » réunissait 2,5 milliards d'individus. Avec l'effondrement du communisme, la conversion de la Chine à l'économie de marché et la sortie de l'Inde de son autarcie, il englobe aujourd'hui 6 milliards d'individus, c'est-à-dire plus qu'un doublement de la force de travail au niveau mondial. Comme l'explique bien Richard Freeman, le « défi » que l'Inde et la Chine constituent ne concerne pas simplement les secteurs à faible qualification. Une progression rapide de l'enseignement supérieur, des capacités de recherche et de développement de ces pays forcent à remettre en cause la perception familière de la répartition mondiale du travail, telle qu'on la concevait jusque-là. Cet aspect est venu s'imposer récemment à l'attention, avec la décision de l'Inde de changer radicalement de politique en matière de protection de la propriété intellectuelle en se ralliant, en substance, au consensus formé par les pays développés¹.

Chacun de ces éléments contribue à rendre encore plus nécessaire de se fixer une politique cohérente, au niveau interne comme au niveau international, pour maîtriser ces phénomènes, pour rester en harmonie avec nos objectifs fondamentaux en matière de libertés individuelles et de justice sociale et pour ne pas devoir sacrifier nos objectifs internationaux à nos objectifs nationaux, ou l'inverse.

1. *Financial Times*, 23 mars 2005, première page.

NOTE SUR LA LÉGISLATION

La démarche que nous suivons consiste à aborder avec rigueur la question de l'« internationalisation de l'emploi » et le rôle que la législation doit jouer dans ce cadre. Cela nécessite un cadre général de réflexion fondamentale dans lequel nous pouvons placer tous les éléments de notre législation et des institutions légales ayant une influence. À défaut d'une telle vision d'ensemble, une analyse rationnelle ne serait pas possible et les réformes qui en résulteraient risqueraient d'être partiales et inutiles. De plus, on s'accorde généralement sur le point que la dimension légale de l'internationalisation de l'emploi réside dans des interventions spécifiques et circonscrites destinées à faire face aux pertes d'emplois (que celles-ci soient dues à la concurrence internationale ou aux délocalisations...) – par exemple, cela peut consister à savoir si nous devrions avoir une législation spécifique pour indemniser les personnes qui perdent leur emploi. En la matière, le rôle de la législation est beaucoup plus important qu'il n'y paraît. En premier lieu, la législation du travail joue un rôle déterminant dans la création et la recréation d'emplois. Comme nous l'avons noté, des changements de nature concernant l'essentiel de l'emploi interne nous imposent de remodeler intégralement notre législation du travail traditionnelle (normes du travail, négociation collective...) pour parvenir à nos objectifs. Une telle approche nous oblige à remettre en cause nos principes fondamentaux. Il ne s'agit pas de s'engager dans la voie de la déréglementation, cela constitue la condition préalable nécessaire à toute réforme juridique approfondie. Naturellement, cela ne constitue pas une condition suffisante pour que les réformes ou le réexamen en question soient rationnels, mais une condition nécessaire. Ce court exposé ne serait cependant pas le lieu d'énoncer des prescriptions détaillées. Notre démarche consiste à réaffirmer que le droit n'est pas une entité autonome du monde réel de l'économie, mais que l'un a à répondre devant l'autre, autant que l'un influe sur l'autre. Vu sous cet angle, l'essentiel de la législation du travail apparaît comme ayant un rôle plus central et plus critique dans la poursuite de nos objectifs essentiels, aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Elle n'est pas un élément de deuxième plan et son rôle ne se résume pas simplement à ramasser les morceaux une fois que l'internationalisation a fait son œuvre. Notre législation du travail est beaucoup plus importante que cela.

QUATRE NIVEAUX DE COHÉRENCE POLITIQUE

Nous défendons l'idée que l'emploi productif est au cœur des objectifs fondamentaux, à la fois en tant que moyen de réalisation de ces objectifs et comme fin en soi, aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Même sans la mondialisation, nous aurions à faire face à nos véritables problèmes nationaux de développement de l'emploi et de la productivité. Mais l'«internationalisation» nous contraint déjà et nous contraindra de plus en plus à nous doter d'une politique qui nous permette de poursuivre nos objectifs de développement et nos objectifs nationaux sans que les uns deviennent inconciliables avec les autres. Cela requiert une stratégie globale de cohérence politique. Les niveaux de «compréhension» de la «cohérence» qu'il convient de noter ici sont au nombre de quatre.

Premièrement, il nous faut une politique nationale cohérente, systématique, de promotion «en tandem», aussi bien de l'emploi que de la productivité, la croissance devant stimuler l'autre et inversement. Cela se justifie en particulier si l'on veut bien considérer le vieillissement de la population et les changements de structure du marché du travail. Une plus grande cohérence est nécessaire à l'intérieur d'un large éventail de questions.

Deuxièmement, nous avons besoin de cohérence au niveau international. Il n'est pas rationnel d'avoir des politiques touchant les finances, les échanges commerciaux, les normes internationales du travail et les autres activités de l'OIT, et l'intégration régionale, si elle ne cadre pas avec le plan global axé sur nos objectifs. Par exemple, une politique internationale soucieuse des droits fondamentaux de l'OIT doit faire le lien avec les négociations menées par la Chine pour accéder à l'OMC.

Troisièmement, nous avons besoin non seulement d'une cohérence horizontale au niveau national et d'une cohérence horizontale au niveau international, mais encore d'une cohérence «verticale» entre les niveaux national et international. Par exemple, il y aurait une incohérence à se soucier des répercussions que la Chine peut avoir sur l'emploi national sans voir le lien qui existe avec sa politique des taux de change – et, à nouveau, à ne voir aucun rapport entre ces deux éléments et l'accession de ce pays à l'OMC, pour nous en tenir à cet exemple. Mais c'est le *quatrième* niveau de cohérence politique qui est le plus critique – et qui détermine le contenu d'une politique apte à répondre aux prescriptions des trois premiers. Il s'agit de la cohérence politique profonde dont nous parle Sen entre les droits économiques, les droits politiques et les droits sociaux – droits qui appartiennent

chacun à un domaine politique distinct. C'est seulement en concevant de manière approfondie et intégrée la relation entre, d'une part, les libertés inhérentes au marché et à l'économie et, d'autre part, les libertés sociales et politiques, que nous trouverons le moyen de porter la productivité et l'emploi à leur plus haut niveau. C'est dans cette optique que de nombreux aspects de notre politique peuvent être perçus comme complémentaires et se renforçant mutuellement, plutôt qu'en contradiction les uns avec les autres.

La cohérence politique au niveau interne

Comme l'explique très clairement le rapport de l'OIT sur l'emploi dans le monde de l'année 2004, dès lors qu'il s'agit de générer de l'emploi productif, rien ne doit être négligé. Générer de l'emploi productif constitue l'aspect le plus fondamental de la politique gouvernementale. À un niveau international, nous sommes engagés dans un système d'échanges commerciaux ouverts basés sur des règles. Nous avons tiré parti de la croissance que la libéralisation des échanges commerciaux a rendu possible. Cependant, la « mobilité de l'emploi » se produit même dans les secteurs non exposés à la concurrence et nos inquiétudes concernant ceux qui perdent leur emploi ne se limitent pas à ceux qui l'ont perdu en raison de la concurrence étrangère. Nos objectifs et nos engagements internationaux nous dictent de tirer parti des marchés mondiaux et de poursuivre une politique du marché du travail « actif » plutôt que passive, politique dont le Danemark est considéré aujourd'hui comme le modèle (OCDE, OIT), pour parvenir au degré de sécurité et de souplesse nécessaire. Cela est également rendu nécessaire par l'évolution de la structure du marché du travail intérieur, qui s'éloigne de plus en plus de l'emploi à vie auprès d'un employeur unique. Comme Supiot l'a écrit, ces changements nous ont conduit à reconsidérer des pans entiers de notre législation du travail qui reposait sur le postulat d'une relation d'emploi de longue durée. Pour le dire simplement, si notre conception de l'emploi a changé, nous devons alors repenser nos bases traditionnelles d'attribution des droits, de la négociation, de la prise de risque, etc. [Langille, 2002, p. 133] ; d'elles-mêmes, les réalités démographiques imminentes conduisent à une réévaluation, par exemple non seulement des systèmes de pension, des politiques de départ à la retraite, etc. mais aussi des politiques d'immigration. Mais la clé de la cohérence politique à l'échelle nationale consistera à prendre conscience que la formation du « capital humain » (éducation et formation professionnelle) ainsi que le déploiement de ce capital (sur la base d'une législation du travail qui maximise son

potentiel plutôt que de l'inhiber, comme c'est le cas, par exemple, avec la transférabilité individuelle des pensions) sont des aspects particulièrement vitaux de la politique nationale des nations développées. Cette réalité se trouve simplement soulignée par les faits que nous avons relevés à propos de l'influence de l'Inde et de la Chine sur le système mondial.

Ensuite, comme nous l'avons remarqué, c'est précisément la mondialisation qui, tout en rendant nécessaire une politique du travail rationnelle au niveau national, rend celle-ci impossible. C'est l'argument « concurrence par la réglementation/dumping social/course vers le bas » qui s'impose. De mon point de vue, les faits ne confirment pas ce type d'affirmation, et Sen explique au niveau conceptuel pourquoi il doit en être ainsi. La vision de la « course vers le bas » repose en réalité sur l'idée que le « consensus de Washington » est exact. C'est-à-dire que, contrairement à ce que dit Sen, le domaine de l'économie est distinct des droits sociaux et politiques et lui est antérieur. Ces derniers, plutôt que d'être partie intégrante de l'ensemble des libertés nécessaires au bon fonctionnement des économies, constituent un frein à la croissance, c'est-à-dire une charge que le capital mobile aimerait autant s'épargner. Ce n'est que selon cette conception que l'on peut imaginer que l'intérêt individuel dominant des nations réside dans l'abaissement des normes du travail pour attirer l'investissement. Mais si Sen a raison, une telle idée est insensée et les faits sont contre lui. Une politique sociale et une politique du travail rationnelles ne sont pas un frein à la construction d'une économie durable, mais l'une des composantes indispensables au tissu complexe que toutes les sociétés de cette nature ont bâti. À ce stade, je laisse le débat à Werner Sengenberger qui est l'un des spécialistes mondiaux illustrant le mieux cette ligne de pensée selon laquelle « les normes du travail constituent un coût ».

Quelques mots s'imposent à propos de la « course vers le bas ». Cet argument, selon lequel en substance les gouvernements doivent concevoir leurs politiques du travail comme un coût ou comme une taxe, sur lequel ou sur laquelle ils n'ont désormais aucune prise, est à mon avis entièrement erroné. Je mentionnerai ci-après quelques données bien connues qui battent cette thèse en brèche. Mais ce qu'il y a de fondamental (comme nous pouvons nous y attendre du point de vue de Sen), c'est que les gouvernements n'agissent pas rationnellement et conformément à leurs intérêts propres en entrant dans cette compétition et en répondant aux fortes incitations qui les poussent à cela. Les gains, quels qu'ils puissent être, ne peuvent être optimisés, individuellement à long terme, et collectivement à court terme. Un gouvernement n'est pas une entreprise. Son rôle est de fournir à la société des biens que des

entreprises individuelles risqueraient de ne pas fournir, ou chercheraient à ne pas payer, mais dont la société a néanmoins besoin. Donc, de ce point de vue, le rôle des normes internationales du travail n'est pas de contraindre les nations à se détourner de leurs intérêts propres mais plutôt de les aider à servir au premier chef cet intérêt. Cependant, ceci laisse de côté la réalité plutôt problématique des États non démocratiques qui oublient systématiquement l'expression de l'intérêt public à travers l'étouffement des droits fondamentaux de la vie publique et du monde du travail. La Birmanie apparaît comme l'exemple le plus illustratif de ce phénomène, et la Chine comme le cas réellement important. Il s'agit là d'une réalité dramatique, qui requiert d'urgence toute notre attention. Nous ne voulons pas dire par là que « purement et simplement » cela se traduit par une « concurrence déloyale » et qu'il s'agit là d'un domaine problématique appelant une intervention. Nous voulons dire beaucoup plus. Nous voulons dire essentiellement que nos préoccupations résident dans ce refus de la liberté de l'individu. Au-delà, nous ne sommes pas « purement et simplement » préoccupés par la concurrence déloyale mais par une évolution négative et par ses nombreuses conséquences sur le plan mondial – sur les taux de change, l'emploi, les restrictions à l'accès au marché, les échanges commerciaux, la consommation mondiale, la sécurité, etc. Percevoir le problème comme un problème de « concurrence déloyale » serait sous-estimer, et sans doute exprimer de manière erronée nos préoccupations, qui sont principalement axées sur une « bonne » mondialisation.

Même en laissant de côté la question des États non démocratiques, nous avons encore beaucoup de souci à nous faire au niveau national, comme le prouvent les débats actuels sur l'« externalisation » et la « délocalisation ». Il en est ainsi parce que, même si nous faisons abstraction du débat sur la compétition par la réglementation (débat qui s'articule sur les incidences indirectes de l'internationalisation), nous avons encore tout un débat sur les répercussions directes sur le marché du travail en termes d'emplois. Et, comme je l'ai fait observer, l'explication familière selon laquelle seuls les emplois à faible valeur ajoutée seraient vulnérables devient de plus en plus difficile à admettre, si bien que l'on peut s'attendre à ce que ce débat se ranime plutôt qu'il ne s'apaise.

Qu'est-ce qu'il y a dans l'externalisation et dans la délocalisation qui cause autant de problèmes? Nous avons désormais intégré la plupart des enseignements de la production mondiale des biens et de ses répercussions sur l'emploi, phénomènes qui vont apparemment l'un avec l'autre. Le Canada produisait des téléviseurs, des complets vestons, du vin bon marché – et aujourd'hui nous constatons que, alors

que cela n'est plus le cas, nous nous en trouvons tous beaucoup mieux. La mission politique a consisté à subvenir aux coûts qui ont pu être définis en ce qui concerne les catégories de citoyens canadiens qui ont fait les frais de cette transition, en leur fournissant un emploi ailleurs, à travers une politique active du marché du travail [Trebilcock, Chandler et Howse, 1994; OIT, 2004]. Et nous avons manifestement l'esprit tranquille à l'idée que « nos » entreprises, Airbus par exemple, conquièrent une part de marché toujours plus grande, ce qui a des incidences négatives sur le marché du travail dans d'autres pays. Qu'y a-t-il de spécial à propos de l'externalisation qui touche apparemment une fibre sensible différente? Premièrement, le fait que ces emplois n'appartiennent souvent ni au secteur manufacturier ni à la catégorie des emplois les moins qualifiés renforce le sentiment de vulnérabilité. C'est là l'une des nouvelles réalités dont nous parlions précédemment. Mais y a-t-il des raisons de penser que cette situation rend nécessaire un ensemble de mesures de politique intérieure différentes? À mon avis, non, du moins si nous nous donnons une politique cohérente selon les paramètres définis précédemment. Il est vrai que l'externalisation affecte des catégories d'emplois diverses, mais cela veut dire également que ces emplois sont occupés par des personnes dont les qualifications et le niveau de connaissances sont tels qu'elles sont capables en règle générale d'opérer une transition réussie. De plus, je ne vois pas comment nous pourrions défendre, en cohérence avec nos valeurs fondamentales, l'idée que nous sommes heureux d'appartenir à une économie mondiale ouverte mais seulement si nous (comme d'autres pays de l'OCDE) réussissons à conserver tous les emplois les plus hautement qualifiés.

Il semble également y avoir beaucoup d'erreurs d'appréciation quant aux réalités de l'externalisation et ses répercussions sur les marchés du travail et les entreprises nationales. Un certain nombre d'études ont tenté de replacer l'idée de l'externalisation dans son contexte. L'une des constatations les plus fondamentales a été que l'externalisation génère en fait des résultats positifs – y compris sur le plan de l'emploi – pour les entreprises nationales. À mon avis, l'étude de Theodore Moran intitulée *Beyond Sweatshops: Foreign Direct Investment and Globalization in Developing Countries* [2002, p. 164-165], résume assez bien ces enseignements dans les termes suivants :

Cette crainte assez ancienne que l'investissement à l'étranger se traduise par un épuisement de l'activité productive – donc des emplois – à partir du pays d'origine a été exprimée d'une manière mémorable par Ross Perot, quand celui-ci a parlé d'un « énorme bruit d'aspiration ». Toute une série d'études menées au fil des ans a permis d'établir que, dans les pays

développés, les entreprises qui se livrent à des investissements à l'étranger atteignent des niveaux d'exportation plus élevés que les entreprises par ailleurs tout à fait comparables qui n'investissent pas à l'étranger. De plus, cette relation positive vaut non seulement pour les composants expédiés à l'étranger pour y être assemblés mais aussi pour les produits finis vendus dans le pays d'accueil. En fait, l'attraction exercée par les exportations du pays d'origine vers le pays d'accueil est assez forte pour contrebalancer tout transfert des exportations du pays d'accueil vers des marchés tiers. Les mêmes études révèlent également comment se dérouleront les choses si l'investissement à l'étranger depuis le pays d'origine était entravé ou purement et simplement empêché : les exportations chuteraient et les emplois – aussi bien ceux qui sont protégés par le syndicalisme que les autres – chuteraient en même temps.

Les constatations... cadrent avec les observations faites selon certains secteurs... L'apparition de l'approvisionnement à l'échelle mondiale dans les grandes multinationales des secteurs de l'automobile, de l'informatique et de l'électronique a entraîné un renversement de la tendance à la chute des entreprises apparentées et a renforcé la position concurrentielle de celles-ci sur le marché intérieur comme sur le marché mondial. La création de chaînes d'approvisionnement à travers l'investissement direct à l'étranger dans des pays en développement s'est traduite par un renforcement des salaires élevés et des emplois productifs offerts aux travailleurs des pays développés. Les entreprises dont la stratégie de globalisation de la production a été moins heureuse ont trébuché et ont subi une contraction de leurs activités, dans le pays comme à l'étranger.

L'investissement à l'extérieur améliore la composition des emplois sur le marché intérieur à travers une élévation du nombre des emplois liés à l'exportation, emplois dont la rémunération est plus élevée de 5 % à 18 % que les emplois n'ayant rien à voir avec les exportations. La présence d'entreprises « actives sur le marché mondial » peut également avoir des retombées en termes de productivité ainsi que d'autres bienfaits pour les sociétés dans lesquelles elles se sont établies. La mondialisation de l'industrie, à travers l'investissement étranger direct, apparaît ainsi – comme les échanges commerciaux – comme un système « tout profit » pour les travailleurs et pour l'ensemble de l'économie, dans le pays de départ comme dans le pays d'accueil. Comme les échanges commerciaux, cependant, la mondialisation de l'industrie entraîne également des perturbations pour les entreprises, les travailleurs et les unités de production les moins compétitives sur le marché intérieur... Les salariés ont besoin d'une certaine protection par rapport aux pertes d'emplois ; sur le long terme, des mesures énergiques de cet ordre se révéleront beaucoup plus efficaces, à la fois pour les travailleurs ayant perdu leur emploi et pour l'économie au sens large, que des efforts désespérés et contre-productifs tendant à ralentir ou enrayer le processus de la mondialisation lui-même.

Ces constatations, comme d'autres que contiennent ces études, apportent les arguments intellectuels pour aborder la question de l'externalisation. Cependant, sous un angle politique, il se pourrait que ce soit le rappel de nos objectifs en matière de développement et des valeurs définies par Wolfensohn – c'est-à-dire le souci de l'équité, autant que de l'intérêt propre – qui sera nécessaire.

La cohérence sur le plan de la politique internationale

On tient souvent pour acquis que nos engagements internationaux sont en conflit avec nos objectifs nationaux en matière d'emploi – comme nous l'avons relevé dans notre discussion sur les idées reçues dans lesquelles le grand public s'entretient à propos de l'externalisation. Ces idées reçues n'ont pas lieu d'être et, selon une appréciation légaliste de nos engagements internationaux, elles ne sont absolument pas admissibles. Bien au contraire, en fait. Voici les termes des instruments fondateurs de deux organisations internationales dont la mission est étroitement liée à notre propos :

Les *Parties* au présent accord,

Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein-emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique, [...]

et le deuxième instrument :

Convaincue qu'une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde, nécessaire à l'accomplissement des objectifs énumérés dans la présente Déclaration, peut être assurée par une action efficace sur le plan international et national, et notamment par des mesures tendant à promouvoir l'expansion de la production et de la consommation, à éviter des fluctuations économiques graves, à réaliser l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées, et à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant, la Conférence promet l'entière collaboration de l'Organisation Internationale du Travail avec tous les organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans cette grande tâche, ainsi que dans l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples.

Beaucoup de gens seront surpris de découvrir que le premier passage est extrait de l'accord de 1994 établissant l'OMC, tandis que le deuxième est extrait de la constitution de l'OIT. Si la cohérence ressort de ces textes, il est manifeste que des pays comme la France et le Canada sont loin de les avoir mis en œuvre. Cet aspect a été étudié dans l'article écrit par un observateur chevronné de l'OMC et de l'OIT, Steve Charnowitz, sous le titre évocateur : « The (neglected) employment dimension of the World Trade Organization ». Nous pouvons

commencer par le fait, symbolique, que les États-membres de l'OMC et de l'OIT, loin de poursuivre la mission duelle et complémentaire qui leur est prescrite par les constitutions de ces deux organisations, n'ont même pas prévu un statut d'observateur de l'OMC auprès de l'OIT. Le récent « rapport des sages » sur l'avenir de l'OMC offre bien peu d'espoir à ce propos². Comme le dit Charnowitz, l'OMC continue de faire comme si les marchandises destinées au marché international « étaient issues de l'immaculée production » [Charnowitz, 2005, p. 7]. Cela tient en partie à l'appréhension que l'OMC éprouve vis-à-vis des normes internationales du travail, qu'elle ne perçoit qu'entachées de protectionnisme, ce à propos de quoi Werner Sengenberger a beaucoup à dire. Mais cela revient simplement à dire qu'elle n'a pas été capable de dépasser la perception du « consensus de Washington », laquelle est à l'opposé de l'approche intégrée (comme expliqué par Sen) et aussi des deux constitutions dont nous avons reproduit des passages ci-dessus. En fait, cette vision des choses est devenue progressivement un obstacle à ce que l'OMC s'acquitte de ses obligations constitutionnelles et agisse conformément à son acte fondateur. La question qui se pose alors, c'est pourquoi des membres de l'OMC comme le Canada et la France ont permis qu'on en arrive là. Comme le souligne Charnowitz, on aboutit à ce que l'OMC se trouve pénétrée par des attitudes qui ne riment à rien – une attitude selon laquelle ceux qui veulent parler des questions de travail sont perçus comme des défenseurs d'une rente de situation, animés par des intérêts protectionnistes, plutôt que comme des gens sensés ayant une perception rationnelle de la finalité et du potentiel des échanges commerciaux internationaux dans l'amélioration de l'existence des habitants de notre planète. À l'extrême minimum, l'OMC devrait être le premier interlocuteur de l'OIT sur des questions telles que les programmes d'ajustement des marchés du travail. (Cela aurait apporté l'avantage supplémentaire de conférer à cette institution une image plus positive.) Il est déjà assez difficile aux États-membres de rechercher les avantages et les bienfaits d'un système d'échanges commerciaux ouvert, fondé sur des règles, prévoyant le type de politique nécessaire en matière de marché actif du travail et d'ajustement, pour qu'on n'y ajoute pas la nécessité de défendre une OMC dont la ligne veut que tout le débat sur les répercussions des échanges internationaux sur la vie des gens et sur l'emploi soit une menace pour le système plutôt qu'une pierre de l'édifice.

Il y a bien d'autres questions que l'on pourrait se poser et qui renforceraient notre point de vue fondamental sur le manque de cohérence

2. *The Future of the WTO*, 2005.

politique au niveau international – le fait que l'on ne recourt jamais au mécanisme de révision des politiques de l'emploi, pour ne relever qu'un exemple.

L'un des domaines dans lesquels l'OMC ne peut ignorer totalement les questions de marché du travail est celui des négociations sur l'Accord général sur le commerce des services, domaine où deux des quatre «modes» concernent directement le mouvement des personnes pour consommer ou pour fournir des services. Or, même dans ce domaine, l'OMC n'a établi aucun contact avec l'OIT ni même avec l'Organisation internationale pour les migrations [Charnowitz, 2005, p. 10].

Nous avons déjà évoqué la question du doublement de la population active mondiale avec l'Inde et la Chine. Les négociations, qui ont abouti à l'accession de la Chine à l'OMC, auraient dû mais n'ont pas ouvert une opportunité (qui se serait alors articulée sur des incitations évidentes) d'amélioration de la gouvernance de l'internationalisation de l'emploi. Cependant, ce serait largement mésestimer le problème que de voir en l'OMC le centre de gravité de nos critiques vis-à-vis de l'absence de cohérence politique internationale. Reprenons notre exemple de la Chine. Il est évident pour tout le monde qu'il y a dans cette affaire une somme considérable de tenants et d'aboutissants. Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour faire valoir qu'un aspect fondamental de la gouvernance de l'emploi réside dans la gouvernance macroéconomique mondiale, en particulier dans la maîtrise du système financier mondial. Il est communément admis qu'un meilleur alignement des monnaies à l'échelle de la planète, en particulier qu'une désindexation du yuan sur le dollar avec, en conséquence, l'appréciation du premier par rapport au deuxième, est indispensable pour redresser les déséquilibres actuels, réduire la dette extérieure américaine, soulager l'euro des pressions à la hausse qui s'exercent sur lui, etc. [Garten, 2005]. Ce point de vue spécifique, très largement répandu, peut être erroné ou non, mais ce qui n'est pas erroné, c'est l'idée sous-jacente selon laquelle il existe là un lien avec l'emploi, qui requiert une approche cohérente. Le monde entier, y compris la Chine, a un intérêt considérable à maîtriser le phénomène exceptionnel que représente l'accès de ce pays au système mondial.

Cependant, notre recherche et notre exigence d'une gouvernance cohérente de l'emploi ne s'arrêtent pas là. Comme nous l'avons noté ci-dessus, dans le même temps que nous devons nous occuper de la «face obscure», pour employer une litote, des relations de la Chine avec les droits fondamentaux du travail établis par l'OIT – les droits qui s'attachent aux procédures, notamment et avant tout la liberté syndicale, droits qui sont essentiels pour l'expression juste et légitime

d'une politique du travail (et la construction d'une société juste reposant sur une perception avancée de la liberté individuelle, comme Sen le fait valoir, est au centre de tout) –, droits qui apparemment sont passés sous silence dans cette ruée à l'investissement dans ce pays ou à la vente à ce pays de logiciels militaires. Un fait récent est plutôt alarmant: la Chine a annulé soudainement (en annulant les visas à la dernière minute) une réunion mondiale organisée par l'OCDE pour discuter des droits des travailleurs. Autre signe des temps, WalMarts a récemment accepté de laisser ses travailleurs chinois s'affilier au syndicat officiel d'État. Cet événement nous en dit certainement plus sur l'état des syndicats chinois que sur WalMarts³. Mais il ne s'agit là que d'exemples anecdotiques. Un ouvrage complet sur la politique de la Chine en matière de droits fondamentaux du travail⁴ apporte des arguments en faveur d'une approche internationale cohérente qui porte à croire qu'un certain nombre d'éléments de gouvernance que nous voyons apparaître – voir ci-dessous – devront être maîtrisés pour cela.

Le plaidoyer en faveur de la cohérence politique n'a pas vocation à être « utopique », au sens où l'on entend normalement ce terme, ni à le paraître. Je pense, en fait, que les utopies se sont faites une mauvaise réputation récemment en tant qu'idées sans aucune prise avec les réalités. Mais examinons la proposition suivante d'un éminent penseur: « Toute personne ayant une fonction quelle qu'elle soit dans la société sera animée d'une certaine vision idéale de cette société au sein de laquelle elle évolue. On peut difficilement imaginer une assistante sociale s'apprêtant à traiter un cas sans se voir elle-même dans le rôle d'une personne animée de la vision d'une cité meilleure, plus propre, plus saine, plus équilibrée psychologiquement, comme d'un modèle d'inspiration du travail qu'elle accomplit. On peut difficilement imaginer, en fait, un professionnel qui ne soit pas animé d'un tel modèle social – un monde en meilleure santé pour le médecin ou bien une plus grande justice pour le juge – et on peut difficilement imaginer, aussi, qu'une telle vision soit l'apanage exclusif de quelques professions.

Il me semble en fait qu'une utopie doit être conçue non pas comme le rêve impossible d'un idéal impossible mais comme une sorte de modèle pragmatique de société, quelque part dans l'esprit de toute personne de bon sens qui exerce une fonction sociale, quelle que soit cette fonction » [Frye, 1988, p. 70].

3. « China blocks international meeting focussing on workers rights », *New York Times*, 9 décembre 2004, p. A-21.

4. « Justice for All – The Struggle for Workers Rights in China ». Un rapport par le Centre de solidarité est disponible sur www.solidaritycentre.org

Le plaidoyer pour la cohérence dans le politique, même s'il est «utopique», doit être compris comme tel précisément, en tant que modèle pragmatique de notre approche de la gouvernance de l'internationalisation de l'emploi. Et il existe à tout le moins quelques éléments de droit international qui militent en faveur de cette approche de la cohérence en tant que méthodologie fondamentale. Parmi les instruments internationaux existants qui abordent directement la question se trouve la convention de l'OIT n° 122 sur la politique de l'emploi (1964). Celle-ci ne comporte dans son dispositif que deux articles de fond. L'article 1 dispose que «tout membre [qui ratifie cet instrument, et celui-ci a recueilli 95 ratifications] formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein-emploi, productif et librement choisi» – ce qui n'est pas vraiment contraignant pour des pays comme la France ou le Canada, compte tenu de leurs objectifs et de leur système fondamental. L'article 2 énonce que «tout membre devra [...] déterminer et revoir régulièrement [...] les mesures à adopter en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 1». Cela ne dit pas grand-chose sur ce en quoi consiste l'intérêt d'un pays, ni sur la manière de parvenir à ce but. C'est peut-être là l'une des explications du nombre relativement élevé de ratifications. Mais, toujours en nous plaçant dans notre perspective de «cohérence», la déclaration de Philadelphie de 1944 est d'un plus grand secours, et il serait sans doute plus judicieux de la considérer en soi comme une sorte de «convention de la cohérence» sur l'emploi en tant que tel. Le passage pertinent de cette déclaration a la teneur suivante:

Convaincue que l'expérience a pleinement démontré le bien-fondé de la déclaration contenue dans la constitution de l'Organisation internationale du travail, et d'après laquelle une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale, la conférence affirme que:

a) tous les êtres humains, quelle que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales;

b) la réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale;

c) tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser et non à entraver l'accomplissement de cet objectif fondamental;

d) il incombe à l'Organisation internationale du travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier;

e) en s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'Organisation internationale du travail, après avoir tenu compte de tous les facteurs économiques et financiers pertinents, a qualité pour inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées.

Ce texte propose, en particulier sous son alinéa c), une orientation beaucoup plus concrète et utile aux États-membres quant à la manière dont ils peuvent suivre une approche cohérente de l'internationalisation de l'emploi dans un monde intégré. Il ne faut rien y voir d'utopique, au sens de « rêve impossible » que l'on attribue à ce terme. Il faut y voir au contraire, une invitation frappée au coin du bon sens à aborder la question de manière rationnelle.

La cohérence verticale

L'incohérence politique se manifeste souvent au niveau national ou au niveau international, et aussi entre l'un et l'autre niveau. La politique internationale peut parfois être en conflit avec l'ordre des priorités en matière d'emploi au niveau national. Et cela peut se produire non seulement au niveau matériel le plus élémentaire mais aussi apparemment au niveau de la réflexion. Comme nous l'avons relevé, nous avons une OMC qui fonctionne sur la base d'une vision du monde particulièrement désintégrée – le « consensus de Washington » – tandis que notre politique nationale est organisée pour l'essentiel sur la base d'une conception plus intégrée et plus organique de l'interaction entre les dimensions sociale et économique de la société moderne. Cependant, une faille dans l'incohérence de notre politique ou entre nos objectifs nationaux et nos objectifs internationaux peut déboucher sur une contradiction de plus en plus marquée. La cohérence dans notre politique est le seul moyen d'éviter cette situation insatisfaisante à double titre.

La cohérence en profondeur

Tout effort d'instauration de la cohérence doit reposer sur une affirmation cohérente de nos objectifs fondamentaux et de leur interaction avec le monde du réel. J'ai la conviction que la vision intégrée – postérieure au consensus de Washington – est la meilleure à la fois pour poser nos objectifs et pour percevoir le monde – elle offre en soi la structure de pensée fondamentale indispensable pour parvenir à une cohérence globale. C'est la vertu cardinale de cette vision que de percevoir une interaction complexe, positive et mutuellement bénéfique entre différents aspects de la politique, là où d'autres visions

ou théories ne voient que tensions, compromis et jeux à somme nulle. Comme il s'agit d'une vision globale, selon laquelle on perçoit les complémentarités profondes entre les libertés économiques et les libertés sociales et politiques, c'est une vision qui permet et qui impose un degré de cohérence politique qui ne paraîtrait ni possible ni désirable selon les perspectives antérieures, plus partiales. Naturellement, cela conduit à se demander à quel point cette vision intégrée est viable. Les données concernant la compatibilité en profondeur entre, par exemple, le respect des droits du travail et une meilleure performance des échanges commerciaux et de l'investissement direct à l'étranger, donnent une indication plutôt brute mais toujours positive, de ce point de vue. Si l'on se réfère tout d'abord à l'étude de l'OCDE de 1996 (et à l'étude qui a fait suite en 2000), toutes les recherches ont confirmé les mêmes constatations. La seule explication possible à cela, comme d'autres éléments assez évidents, est à rechercher dans une théorie postérieure au « consensus de Washington », inspirée de Sen, de l'interaction complexe des libertés humaines. Considérant que la productivité est la clé, et que la politique du capital humain est au centre de la croissance de la productivité, il apparaît tout à fait plausible que la dimension politique centrale pour des pays comme le Canada et la France réside précisément dans l'adaptation de notre politique du travail pour répondre aux trois dynamiques contraignantes qui ont été identifiées – vieillissement de la population, changement de la structure du marché du travail, doublement de la population active à l'échelle mondiale. L'avenir de nos sociétés et de nos économies est suspendu à la maîtrise de ces questions précises dans une perspective de cohérence. Mais il y a aussi nécessité impérieuse à étudier de manière plus approfondie les mécanismes d'interaction effective entre plusieurs éléments, pour mettre en lumière les meilleures pratiques et pour dénoncer celles qui sont contre-productives. C'est-à-dire qu'il y a nécessité à renforcer la cause d'une approche cohérente et de mieux tirer parti du discernement plus grand qu'elle apporte.

Mais, comme nous l'avons noté, l'approche de la cohérence est une approche qui repose sur un argumentaire qui n'est perceptible essentiellement que par les gouvernements démocratiques. Dans les autres cas, l'argumentaire faisant intervenir les libertés humaines et l'intérêt propre des citoyens au niveau national n'est pas perceptible. En ce cas, il faut déployer autant d'arguments crédibles de « gouvernance » que nous sommes capables d'en trouver. Je vais y venir maintenant.

REMARQUES SUR LA « GOUVERNANCE »

Au début, j'ai précisé quelques questions concernant la «gouvernance», par opposition au «gouvernement». De mon point de vue, la gouvernance n'est pas un substitut «mou» du gouvernement mais une nouvelle dimension, ou un ensemble de possibilités de gouvernement. Au bout du compte, c'est la politique et l'administration gouvernementales qui conduisent ou qui concourent à modeler une «gouvernance», c'est-à-dire de nouvelles techniques, impliquant parfois de nouveaux partenaires, etc., ou qui, à l'inverse, apporteront soit délibérément soit, plus vraisemblablement par inadvertance, un mélange maléfique d'incitations à l'incohérence politique au fur et à mesure que l'espace de gouvernance sera dominé par des groupes d'intérêts non représentatifs, ignorants et étroits d'esprit. Une gouvernance qui déploie et utilise des acteurs se distinguant par leurs connaissances, leur savoir-faire, leurs ressources et, ce qui est essentiel, par une légitimité politique solide, n'est cependant que potentiellement utile. Un gouvernement doit s'attacher à soutenir ce genre d'acteurs et ce genre de processus. Il en est particulièrement ainsi dans le domaine de la politique des ressources humaines où les partenaires sociaux sont souvent représentatifs des qualités recherchées. C'est encore plus déterminant dans un monde exigeant une démarche de cohérence où l'accent est de moins en moins placé sur des structures légales centralisées «de commande et de contrôle» que sur, de plus en plus, les intérêts que peuvent avoir solidairement le capital et la main-d'œuvre dans la création et le déploiement d'un capital humain productif.

Suivant une démarche de cohérence, l'idée que le capital humain est critique et que c'est à travers une politique rationnelle du capital humain que la productivité progresse conduit à un renforcement de l'effort «d'autorégulation» de la part des entreprises et de «certification» de la part des organisations professionnelles, dans la poursuite de leurs intérêts propres. Il ne faut pas y voir une menace à nos objectifs fondamentaux mais une adaptation à une nouvelle dynamique positive. Il faut pour cela de l'initiative du côté des dirigeants ainsi que de la cohérence au niveau national comme au niveau international. Il ne serait pas surprenant non plus de voir des organismes tels que l'ISO (Organisation internationale de normalisation) acquérir un certain rôle dans les questions de travail comme dans les questions environnementales. Si tel était le cas, c'est-à-dire s'il apparaissait une large convergence d'intérêts propres dans une politique du travail/du capital humain qui soit rationnelle, le vieux modèle de «commande et de contrôle» définissant la législation du travail deviendrait moins utile

(parce que son objet est de contraindre les intérêts propres, ce qui est hors de propos). L'intérêt propre de ceux qui, en particulier, sont actifs dans les secteurs de production d'importance mondiale sera d'assurer la reconnaissance de la qualité du capital humain qu'ils représentent. Des pools de capital complexes seront la résultante des spécificités à la fois des entreprises et des pays. Des observateurs critiques assurant de manière complexe la défense des consommateurs ou bien celle des droits de l'homme contribueront à cette évolution. Nous verrons apparaître des « pactes mondiaux », dont nous aurons de plus en plus besoin. De même, d'autres formes de RSE – responsabilité sociale de l'entreprise – s'appliqueront aux industries de croissance. Il s'agira, pour beaucoup, d'initiatives privées – encore qu'un certain nombre soit mixtes – et tous les aspects positifs de telles entreprises pourront se développer avec l'appui des gouvernements dans un environnement national et international, comme celui de l'OIT, de l'OCDE, etc. À ce stade, la « mondialisation » deviendra un « moteur » plutôt qu'un frein au respect des droits fondamentaux du travail et de la promotion des autres normes du travail. Mais il est important d'être conscient des limites du système. Comme le précise le rapport sur les droits des travailleurs en Chine, les multinationales qui opèrent en Chine n'observent pas, c'est évident, les codes appelant au respect des droits fondamentaux de la liberté syndicale. L'aspect positif, c'est que les codes en question fournissent un autre point d'appui pour le changement.

Dans les branches d'activités qui se caractérisent par des formes d'emploi non traditionnelles, on peut s'attendre à ce que les syndicats et les autres « organisations du capital humain » assument des fonctions et revêtent des structures nouvelles. Autrement, comment aborder la situation de salariés qui n'ont pas un seul et même employeur sur le long terme ? La législation et les systèmes de représentation doivent évoluer, non pas, simplement pour rester en prise avec la réalité, mais pour éviter de devenir eux-mêmes une partie du problème. Les exemples simples abondent – comme la nécessité de ne pas lier les pensions à un employeur spécifique (ce qui était logique dans un contexte antérieur et différent). Dans un tel cas, la législation handicape les salariés et constitue en conséquence un obstacle à nos objectifs nationaux en matière d'emploi dans un monde internationalisé. Les technologies nouvelles rendent possible de nouveaux moyens se prêtant à une telle application de la législation du travail – de la part aussi bien des pouvoirs publics que des partenaires sociaux.

Si l'on se place de ce point de vue, il n'est pas surprenant de constater que l'industrie maritime s'est lancée dans une vaste réforme

de sa politique du travail, comme en atteste au final l'internationalisation de l'emploi dans ce secteur. Les réalités du problème de l'internationalisation de l'emploi sont, comme nous l'avons relevé au début, très différentes de ce que nous pensons habituellement. Mais l'idée de repenser radicalement la meilleure manière de parvenir à nos objectifs dans le monde moderne constitue un modèle très pertinent dans les circonstances les plus ordinaires.

De même, le dialogue social deviendra de plus en plus un véhicule de réglementation, selon la même théorie. Des méthodes ouvertes de coordination, des accords-cadres, et d'autres initiatives de la part des partenaires sociaux et d'intermédiaires nouveaux seront nécessaires pour répondre aux nouvelles réalités et aux nouveaux besoins – en matière de formation professionnelle, en termes de formules de protection sociale applicables aux contrats non assimilables à une relation d'emploi, de nouveaux niveaux de négociation, de traitement avec des entreprises mondiales, etc. Certaines de ces formules se révèlent particulièrement utiles pour aborder les problèmes qui se posent dans les régimes non démocratiques. Les accords-cadres, la RSE, le « Pacte mondial », etc. présentent tous l'avantage de « voler au-dessous du niveau de détection radar » de la politique nationale. L'un des grands avantages de la mondialisation est précisément qu'elle offre aux partenaires autres que l'État, plus spécifiquement aux partenaires sociaux, toute latitude pour influencer sur le changement là où les relations internationales d'État à État se sont révélées moins fructueuses. Cependant, une fois encore, il faudra pour cela que les gouvernements soient guidés par une approche cohérente, de manière à favoriser les initiatives allant en ce sens, au sein de l'OIT et ailleurs.

Et peut-être finalement devons-nous, et serons-nous en mesure, comme le disait si bien récemment Robert Reich⁵, de « cesser de mettre tous les maux sur le dos de WalMarts » (ou, en l'occurrence, sur celui de la Chine). L'outil ultime de la gouvernance c'est la liberté humaine, laquelle englobe les libertés du marché. Nos choix en tant que consommateurs et en tant que détenteurs de capital social sont ceux qui influencent le plus notre comportement. Nous devons donc en assumer la responsabilité et nous engager au niveau personnel et au niveau individuel pour la « cohérence ». De ce point de vue, les méthodologies propres aux nouveaux modes de gouvernance, s'appuyant davantage sur la liberté et le choix au niveau national et au niveau individuel, constituent un nouvel univers d'instruments qui nous permettront de poursuivre nos objectifs au lieu d'y renoncer. Naturellement, le risque

5. *New York Times*, 28 février 2005, p. A19.

existe de voir ce type d'effort détourné par des intérêts purement protectionnistes – mais la réponse à cela, c'est que, premièrement, il y a un risque plus grand à ignorer les conséquences de nos décisions et, deuxièmement, qu'il faut des acteurs légitimes bénéficiant d'un large soutien et s'appuyant sur une information crédible.

Cependant, les pouvoirs publics se voient investis d'un rôle de plus en plus grand dans la mesure où ils se saisissent des problèmes épineux de politique publique que posent les nouvelles relations d'emploi – les arrangements de travail « atypiques » – en apportant ce que les entreprises sont de moins en moins en mesure d'apporter – des formules stables à long terme pour la protection sociale, les assurances sociales, les pensions, etc. Cela implique de discerner les normes du travail qui s'appliquent à tel ou tel contrat individuel ou collectif, au salarié plutôt qu'à la relation contractuelle avec une entreprise donnée, ou encore au statut de ressortissant du pays considéré. Ce sont là des questions complexes mais l'important, à nouveau, c'est que nous y répondions instantanément, si bien que nous devons nous efforcer d'y apporter la bonne réponse. Ainsi, par exemple, il apparaît que, entre autres bonnes raisons qui militent en faveur du caractère public des soins de santé – c'est-à-dire du rattachement du droit aux prestations sociales à la qualité de citoyen (comme c'est le cas aux États-Unis) plutôt qu'à la relation d'emploi – il y a le fait que cela favorise la mobilité du marché du travail, ce qui constitue un avantage concurrentiel dans une économie internationalisée. Nous ne devons donc être ni surpris ni déçus – même si c'est le cas à une époque encore placée sous l'influence du consensus de Washington – de constater que faire ce qui est bon va aussi dans le sens de nos intérêts propres. Au niveau international, une approche positive des droits du travail conduira à recourir davantage à la « carotte » plutôt qu'au « bâton » – aux préférences commerciales, et à la promotion (plutôt qu'à des sanctions) à l'OIT...

Enfin, pour me concentrer sur un point que j'ai déjà évoqué mais dont j'ai largement laissé le soin à d'autres de discuter, qu'il me soit permis d'évoquer ici les implications plus lointaines du point de vue exposé. Il est très courant de voir dans la législation du travail un coût ou une taxe sur le progrès économique et de voir dans la mondialisation une menace dirigée contre le droit du travail. Mon exposé repose sur une compréhension totalement différente de cette réalité des choses. Le droit du travail est plus important que jamais. Il est aujourd'hui plus que jamais au cœur de l'objectif qui consiste à bâtir une société juste et heureuse. Par conséquent, cette vision traditionnelle de l'internationalisation comme une menace est une vision néfaste, qui est particulièrement dangereuse pour nos objectifs fondamentaux au niveau mondial.

Une approche cohérente est nécessaire, cependant, pour tirer pleinement parti de cette compréhension des choses.

CONCLUSION

Le défi politique majeur que les nations prospères du monde doivent relever, c'est, en quelques mots, de passer avec succès d'une conception du monde selon laquelle la mondialisation est une charge qui pèse d'une manière purement négative et menaçante sur des sociétés justes. En vérité, la mondialisation est un « moteur » autant qu'un « élément entraîné par » des sociétés justes. La mondialisation requiert à la fois des sociétés justes et n'est possible qu'à travers elles. La réciproque est tout aussi vraie. La même remarque vaut pour la gouvernance de l'emploi, puisqu'il s'agit là de notre préoccupation la plus pressante. Le fait de comprendre ne résout pas pour autant nos dilemmes sur le plan politique, mais cela nous donne un cadre pour y réfléchir clairement. Notre politique nationale et notre politique internationale peuvent et doivent être en harmonie. Elles risqueront au contraire de se saper l'une l'autre si nous ne nous dotons pas d'un « programme de travail placé sous le signe de la cohérence ».

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BEATTY D. M., « Labour is not a commodity », in REITER Barry J. et SWAN John (dir.), *Studies in Contract Law*, Butterworths, Toronto, 1980.
- BIT, *Rapport sur l'emploi dans le monde*, BIT, Genève, 1995.
- , *Rapport sur l'emploi dans le monde*, BIT, Genève, 2004.
- CHARNOWITZ S., « The (neglected) employment dimension of the World Trade Organization », in LEARY V. A. et WARNER D., *Social Issues, Globalisation and International Institutions. Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Brill Academic Publishers, Leiden, 2005.
- DEAKIN S. et WILKINSON F., *The Law of the Labour Market: Employment, Industrialisation and Legal Evolution*, Oxford University Press, Oxford (à paraître).
- FREEMAN R., « The doubling the global workforce » (notes non publiées d'une conférence, accessibles néanmoins sur le site www.cgdev.org)
- FRYE N., *On Education*, Fitzhenry & Whiteside, Markham, Ontario, 1988.
- GARTEN J., « Dealing with a declining dollar », *Yale Global Online*, 7 février 2005.
- KRUGMAN P., *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in an Age of Diminished Expectations*, WW Norton, New York, 1994.
- LANGILLE B., « Labour policy in Canada. New platform, new paradigme », *Canadian Public Policy*, vol. 28, n° 1, 2002.

- MINSKY H., « Productivity is a time bomb », *The Globe and Mail* (Toronto), 13 juin 2002.
- MORAN T., *Beyond Sweatshops: Foreign Direct Investment and Globalization in Developing Countries*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2002.
- OCDE, *Trade Employment and Labour Standards*, OCDE, Paris, 1996.
- , *International Trade and Core Labour Standards*, OCDE, Paris, 2000.
- , *Vieillesse et politique de l'emploi. Le cas de la France*, OCDE, Paris, 2005.
- OIT, *Active Labour Policies around the World: Coping With the Consequences of Globalization*, ILO, Genève, 2004.
- SEN A., *Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Paris, 2000.
- SUPIOT A. (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne (dir.), Flammarion, Paris, 1999.
- TREBILCOCK M. J., CHANDLER M. et HOWSE R., *Trade and Transitions*, Routledge, Londres, 1994.

La place du droit du travail dans les processus de restructuration

Philippe Waquet

Le thème de la dimension sociale de la mondialisation est d'une prégnante actualité. Pour développer une vision à la fois large et approfondie des nombreux problèmes posés par l'internationalisation de l'emploi, la confrontation, trop rare, entre le point de vue des économistes et celui des juristes, est d'une grande richesse.

Certes, *a priori*, nous partons d'une analyse très différente. Pour les économistes, la mondialisation est un phénomène ancien et irréversible. On a évoqué la théorie de l'économiste autrichien Joseph Schumpeter, pour qui il est vain de retarder les suppressions d'emplois découlant du processus d'évolution du capitalisme; cette « destruction créatrice » devrait seulement être compensée par des mesures d'organisation. Les économistes, sans nier la dimension humaine, parfois tragique, des mutations et restructurations de l'économie, ont tendance à considérer les efforts des juristes pour endiguer le phénomène comme une gesticulation inutile et frustratoire. Certains iraient même jusqu'à soutenir que la législation du travail, en réglementant les licenciements et en les rendant difficiles et coûteux, nuit en définitive à l'emploi.

En sorte que, si le climat de notre rencontre n'avait pas été ouvert et cordial, nous pourrions nous séparer sur un constat de profond désaccord. Plus que jamais, nos échanges ont démontré qu'il est nécessaire d'instaurer un dialogue entre juristes et économistes pour mieux saisir toutes les facettes d'une évolution qui n'est pas nécessairement négative, mais exige la prise en compte à côté des impératifs économiques, des droits et intérêts des travailleurs. Le droit du travail ne doit pas être méprisé comme un système procédural destiné à bloquer l'évolution, dite normale, d'un processus d'organisation des marchés; il ne doit pas non plus être réduit à un médiocre régime de

compensations financières destinées à faire oublier les dommages résultant de l'internationalisation de l'emploi et les délocalisations.

Le droit du travail a une vocation plus élevée : il veut que les salariés puissent participer à la vie et au devenir des entreprises qui fonctionnent à partir de leur travail ; il veut, sans remettre en cause le pouvoir de gestion – pouvoir qui est avant tout une responsabilité –, que les travailleurs disposent de garanties réelles pour conserver leurs emplois et pour en tirer les moyens de subsister dignement.

Dépassant le niveau d'une « législation industrielle », telle qu'on étudiait encore au début du ^{xx}^e siècle, le droit du travail, qui ne concerne pas le seul cadre des travailleurs salariés, est un élément constitutif des démocraties avancées que l'Europe a vocation à réunir et à animer.

Il est indispensable que les économistes, quelle que soit l'école à laquelle ils se rattachent, prennent conscience de l'importance et de l'apport du droit du travail qui ne fait que traduire en règles effectives les droits de l'homme, aujourd'hui proclamés au niveau mondial.

Le phénomène d'une mondialisation qui se manifeste, maintenant, d'une manière apparente, les effets de ce phénomène qui sont décrits par les médias, à longueur de journée, sur un mode alarmiste et non scientifique, entraînent des peurs collectives et des tentations de repli sur soi et de rejet de l'étranger. Il est urgent qu'une information pertinente et pluridisciplinaire, associant aussi les historiens et les sociologues, permette aux citoyens de mieux apprécier les chances et les progrès qui peuvent résulter pour chacun de l'ouverture des frontières et de la libre circulation des hommes et des biens, sans méconnaître pour autant les dangers et les dérives propres à toute évolution, et par conséquent les efforts à accomplir pour éviter la disparition des cultures propres à chaque pays et la destruction des structures sur lesquelles reposent nos sociétés.

Pour en revenir, plus modestement, aux restructurations de l'économie moderne, on sait qu'elles s'accompagnent désormais d'un mouvement important de délocalisation. L'une des premières délocalisations, celle de la société Hoover qui avait transféré ses ateliers de fabrication de France en Écosse, avait déjà causé, il y a une quinzaine d'années, un émoi considérable dans l'opinion française. Depuis, elle a vu ces délocalisations se multiplier, vers le Maghreb (Maroc et Tunisie), vers l'Europe de l'Est (Slovénie, Pologne, Hongrie, etc.) et désormais l'Asie.

À chaque fois, ce sont des usines ou des ateliers qui ferment en France et des salariés qui perdent leurs emplois dans de vastes licenciements collectifs. Ces phénomènes ne touchent pas seulement les

travailleurs qui perdent ainsi un emploi qu'ils occupaient souvent depuis plus de dix ou vingt années, sans grand espoir d'en retrouver un nouveau.

Ils provoquent, en outre, une crise grave dans la région où étaient implantées ces entreprises qui ferment leurs portes : les commerçants, les services sont eux-mêmes touchés par ces disparitions d'emplois. Et ce sont souvent des régions entières, en tous les cas des bassins d'emploi, qui sont gravement sinistrés : leur vie économique disparaissant, la vie culturelle s'effondre ; seuls des retraités et des vieillards se maintiennent sur place.

Ces considérations pessimistes ne signifient pas que le législateur doit interdire toute mobilité et que les entreprises ne puissent s'adapter pour demeurer compétitives. Mais elles appellent une réaction du droit. Celui-ci doit concilier les libertés et les droits de chacun pour permettre aux autres de subsister et d'exister. Il n'existe pas – sauf peut-être la liberté de pensée au for intérieur – de liberté absolue. La liberté d'entreprendre, principe de valeur constitutionnelle, doit se concilier avec le droit à l'emploi proclamé par le Préambule de la Constitution de 1946. C'est ce que le Conseil constitutionnel a rappelé :

Considérant que le Préambule de la Constitution réaffirme les principes posés tant par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que par le Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'au nombre de ceux-ci il y a lieu de ranger la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ainsi que les principes économiques et sociaux énumérés dans le Préambule de 1946 parmi lesquels figurent, selon son cinquième alinéa, le droit de chacun d'obtenir un emploi et, en vertu de son huitième alinéa, le droit pour tout travailleur de participer, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ;

Considérant qu'il incombe au législateur, dans le cadre de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, d'assurer la mise en œuvre des principes économiques et sociaux du Préambule de la Constitution de 1946 tout en les conciliant avec les libertés constitutionnellement garanties ; que, pour poser des règles propres à assurer au mieux, conformément au cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, le droit pour chacun d'obtenir un emploi, il peut apporter à la liberté d'entreprendre des limitations liées à cette exigence constitutionnelle, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi (Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, loi de modernisation sociale).

Mieux qu'un long discours, cette décision de la plus haute autorité juridique française montre que les limitations apportées au droit de licencier ne sont pas le résultat de quelque fantaisie des juges¹, mais la

1. Les membres de la Chambre sociale de la Cour de cassation ont été récemment qualifiés d'« oulémas » du droit du travail par un ministre de la République !

mise en œuvre des règles constitutionnelles, étant rappelé ici que l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 qualifie la France de « République indivisible, laïque, démocratique et *sociale* ». S'il ne peut être contesté que, par son appartenance à l'Union européenne, la France est attachée à l'économie de marché, les mécanismes économiques de la concurrence doivent plier devant les règles établies tant par le législateur français que par le législateur communautaire², en vue de protéger les droits des travailleurs.

Ceci étant rappelé, examinons de plus près les conséquences des restructurations et spécialement des délocalisations. Il faut distinguer dans une telle opération deux situations : celle du pays d'accueil qui va voir des emplois offerts à une population qui connaissait souvent des conditions précaires ; celle du pays d'origine qui voit des emplois disparaître et son équipement s'appauvrir.

LES PROBLÈMES DU PAYS D'ACCUEIL

On ne s'étendra pas ici sur les effets bénéfiques de la délocalisation pour le pays d'accueil. Cette activité génère non seulement du travail pour une population en état de sous-développement, mais aussi des ressources et des équipements pour le pays où s'installe l'entreprise délocalisée. Tout ceci n'est, évidemment, pas indifférent. Toutefois la réalité peut être moins rose.

Les profits que génère cette nouvelle activité économique sont, parfois, détournés au profit de quelques dirigeants peu scrupuleux, et le pays d'accueil demeure sous-équipé. D'autre part, et ce n'est pas là le moindre danger, les travailleurs sont payés de manière minime et font l'objet d'une véritable exploitation : horaires de travail excessifs, conditions de travail dangereuses ou insalubres, etc.

Ce n'est pas, heureusement, une règle générale. Bien des États sont conscients de leur responsabilité et assurent le progrès général de la population grâce à l'activité générée par la délocalisation. Par ailleurs, les entreprises qui délocalisent ne sont pas nécessairement indifférentes au sort des travailleurs locaux qu'elles recrutent. La notion de « responsabilité sociétale des entreprises » n'est pas toujours un simple effet d'annonce, et les pratiques sociales sont en progression³.

Il n'en reste pas moins que, dans bien des cas, les conditions d'emploi des travailleurs laissent à désirer. Comment s'assurer que les

2. Et bien entendu aussi par l'OIT.

3. Voir *Le Monde Économie*, 10 mai 2005.

normes minimales de l'OIT, et notamment celles de la Charte sociale, sont respectées? Alors que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) déploie de grands efforts pour faire respecter les règles de la concurrence, on ne voit pas que la dignité des travailleurs ainsi que leurs droits essentiels soient protégés et garantis efficacement.

Encore une fois, ce n'est pas tellement une question de textes : outre ceux de l'OIT, les travailleurs du monde entier pourraient se prévaloir des droits proclamés par l'ONU (Déclaration universelle des droits de l'homme, Protocole de New York). Mais comment faire pour qu'ils puissent connaître leurs droits et, plus encore, pour qu'ils soient en mesure de les invoquer et de les faire respecter devant une juridiction indépendante et impartiale? À défaut de syndicats libres et efficaces, des organisations non gouvernementales cherchent, parfois, à accompagner les travailleurs salariés et à les aider à défendre leurs droits. Ce sont des initiatives heureuses, mais encore dispersées. Nul doute que l'OIT ait sur ce problème une mission à assurer⁴.

Il reste, en définitive, que les problèmes sociaux et humains, nés du processus de délocalisation, n'ont pas été réellement pris en main. Alors qu'en matière commerciale et industrielle l'OMC exerce une tutelle exigeante sur le respect des règles de la concurrence, rien de tel ne fonctionne en matière sociale. Or, si la mondialisation présente un acte positif pour les pays dans lesquels une activité nouvelle vient s'installer, il est absolument inadmissible que les conditions dans lesquelles les travailleurs sont employés ne soient ni garanties par des textes susceptibles d'un effet réel, ni surveillées dans leurs modalités. Un droit n'a de valeur que s'il est effectivement mis en œuvre, ce qui suppose des contrôles et des possibilités d'action judiciaire.

Il faut signaler ici une autre possibilité de développement social : celle de l'apparition de nouvelles formes de négociation collective à l'échelon international. On peut citer à ce propos l'accord entre plusieurs fédérations syndicales mondiales concernant la culture et la commercialisation des bananes. Une autre forme d'autodiscipline sociale résulte des codes de bonne conduite mis en place par des entreprises multinationales. Ne voit-on pas apparaître aussi l'idée d'une « *corporate governance* » qui permettrait aux salariés – fût-ce par le biais des fonds de pension – d'exiger que soient pris en considération non seulement les impératifs financiers, mais également les impératifs sociaux?

4. L'OIT a créé une commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, qui a publié en 2004 une brochure intitulée *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous*.

L'imagination humaine est vaste; reste à rendre effectives ces voies de progression, ce qui est une autre histoire. Tout autres sont les problèmes posés au pays qui voit disparaître ses activités.

LES PROBLÈMES DU PAYS D'ORIGINE

Le droit français est souvent décrit comme excessivement protecteur, et le droit communautaire comme résultant, au contraire, d'un libéralisme débridé. C'est une caricature totale de la réalité. Le droit français est en grande partie inspiré, en matière de licenciement économique collectif, par le droit⁵ communautaire. Celui-ci, par plusieurs directives (directive 75/129 CEE du 17 février 1975; directive 92/54 CEE du 24 juin 1992; directive 98/59 CEE du 20 juillet 1998) et par la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux du 9 décembre 1989, a imposé la mise en œuvre de garanties pour les travailleurs en cas de licenciement collectif pour motif économique.

Les mesures mises en œuvre sont de deux ordres. D'une part, les textes du droit communautaire comme du droit interne ont donné un plein développement aux procédures d'information et de consultation des travailleurs. Ces procédures, qui ont été dénoncées parfois comme excessives et anti-économiques, sont, en réalité, la garantie fondamentale des travailleurs. Elles imposent d'abord aux entreprises d'ouvrir leurs dossiers, de faire connaître les raisons et les justifications d'un projet de restructuration qui va entraîner des fermetures de sites et des suppressions d'emplois. Ceux qui vont être frappés par ces mesures ont le droit de savoir pourquoi et comment le projet a été arrêté. C'est même un droit fondamental dans une démocratie pour un salarié de savoir pourquoi il va perdre son emploi. Mais ensuite les représentants du personnel ont le droit de discuter les mesures envisagées, de proposer des modifications ou des mesures alternatives. Non seulement ils doivent disposer du temps et des moyens nécessaires à la mise au point d'un avis éclairé, mais la conclusion d'un accord collectif est le but fixé par l'article 2-1 de la directive du 20 juillet 1998.

D'autre part, la directive communautaire impose de rechercher le reclassement ou la reconversion des travailleurs licenciés. Cette exigence, on l'oublie trop vite, ce sont en France les partenaires sociaux – c'est-à-dire non seulement les représentants des salariés, mais les employeurs – qui l'ont imposée dès 1974, dans un avenant à

5. C'est-à-dire celui qui concerne les délocalisations.

l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969. Cet avenant imposait aux employeurs projetant un licenciement collectif, d'établir un plan social énonçant toutes les mesures tendant à éviter les licenciements, en tout cas à en limiter le nombre, enfin à faciliter le reclassement du personnel dont le licenciement ne pouvait pas être évité.

Des lois successives (loi du 2 août 1989, loi du 27 janvier 1993, loi du 17 janvier 2002, loi du 18 janvier 2005) ont repris et élargi les exigences de l'accord initial de 1974. Jamais l'obligation de reclassement n'a été atténuée et elle est devenue une ardente obligation pour les employeurs. En réalité, s'est imposée, peu à peu, l'évidence que le licenciement économique devait être la solution dernière, celle qui est admise quand il est impossible de faire autrement. Et c'est pourquoi, aussi, les opérations de restructuration destinées à augmenter les profits ou à améliorer le cours en bourse des actions de l'entreprise n'ont jamais été tolérées par la jurisprudence. Maintenir une entreprise dans un état de prospérité économique, qui génère des emplois et une activité au secteur où elle est implantée, est un objectif sain et nécessaire. Développer le profit pour le profit, aux dépens de l'emploi, n'est pas admissible.

La solution qui a prévalu, ce n'est ni le licenciement économique libre, ni l'interdiction du licenciement économique. C'est une solution médiane qui concilie, ou tente de concilier, les impératifs économiques avec le droit des salariés de conserver *a priori* leur emploi dès lors qu'aucun motif inhérent à leur personne, ne justifie la rupture de leur contrat de travail. Si la situation économique, résultant soit de difficultés financières, soit de mutations technologiques, soit de perspective concrète de perte de la compétitivité de l'entreprise, conduit à des mesures de suppression ou de transformation d'emplois, ou encore à des modifications des contrats de travail, et si aucune mesure de reclassement interne ou externe n'est possible, des licenciements pour motif économique seront justifiés.

Il est indispensable dans une démocratie que, sous cette forme ou sous une autre, les licenciements pour motif économique soient ainsi endigués et contrôlés. La législation communautaire laisse le choix des moyens aux États membres de l'Europe, mais elle leur impose à tous les mêmes objectifs de sauvegarde des emplois et de réanimation des bassins d'emploi quand ils ont été sinistrés par des restructurations ou des délocalisations.

Un aspect distinct des délocalisations reste à évoquer rapidement. Parallèlement à l'installation d'ateliers, d'usines ou d'entreprises dans les pays émergents, se développe une immigration sauvage, c'est-à-dire hors des normes posées par les États européens pour l'admission de la

main-d'œuvre étrangère, immigration qui ne cesse de se développer vers les pays européens.

C'est l'un des aspects paradoxaux de la situation que de voir des emplois supprimés en France et transférés dans des pays émergents, tandis que les nationaux de ces pays tentent de s'installer en France et d'y trouver un emploi. Ce phénomène, qui peut trouver sinon une justification du moins une explication dans la démographie décroissante de l'Europe, comporte des aspects inquiétants. Il peut susciter un mouvement de xénophobie, voire de racisme; il emporte aussi une remise en cause de la laïcité à la française, et des tensions culturelles. En tous les cas, il nous révèle un autre aspect de la mondialisation qui entraîne de vastes mouvements de personnes et de biens qui ne sont pas à sens unique. L'importance du droit du travail se révèle ici encore, car sans lui ces populations déplacées, sans titre de séjour valable, risquent d'être elles-mêmes exploitées à des tâches sans aucune garantie quant aux salaires, à la durée du travail et aux conditions de travail.

Quelle conclusion tirer de ce rappel de quelques données élémentaires? Tout simplement qu'il n'existe aucune solution miracle. Ce n'est ni le libéralisme sauvage, permettant de licencier des salariés sans justification et sans contrôle, ni l'interdiction du licenciement économique, prônée par certains hommes politiques, qui pourront apporter la prospérité et la paix sociale. Il faut admettre que l'impératif premier de sauvegarder des emplois en gardant des entreprises en bonne santé économique impose d'admettre l'existence de licenciements pour motif économique.

Mais il faut concéder aussi que le respect des droits de l'homme interdit, pour de simples raisons de profit ou de commodité, de priver des travailleurs de leur emploi qui constitue leur seule ressource et qui garantit leur autonomie. Droit du travail et science économique sont donc condamnés à coexister, et pour ce faire à dialoguer et à établir des compromis.

La dimension sociale de la mondialisation et les transformations du champ juridique*

Mireille Delmas-Marty

Pour relever le défi pour une « mondialisation juste » [OIT, 2004], la question de l'emploi, dans sa dimension sociale, est sans doute l'une des plus difficiles. Que l'on parte d'analyses économiques sur la mondialisation et l'emploi [Lübker, 2005 ; Cohen, 2005], ou d'une analyse anthropologique des effets pervers d'un système qui compte toujours les hommes comme des coûts et jamais comme des richesses [Supiot, 2005, p. 266], la question est de savoir comment réduire les effets négatifs liés à l'accroissement de l'intégration économique internationale. C'est ainsi que le groupe de travail de l'OCDE sur l'emploi, proposant des mesures d'ajustement structurel, n'hésite pas à multiplier les couples improbables, comme « destruction créatrice » ou « mobilité protégée », voire d'étranges néologismes comme « flexicurité » [OCDE, 2005].

De telles expressions ne font que souligner l'ambivalence d'une interdépendance qui est non seulement une chance, liée à l'ouverture des frontières et à la multiplication des technologies de communication qui l'accompagnent, mais aussi un risque, par les instabilités financières et sociales qu'elle entraîne. Pour dépasser la contradiction et transformer l'interdépendance que l'on subit en un projet que l'on construit comme un destin commun, il faut un cadre juridique fondé sur les principes de solidarité et de responsabilité internationales rappelés par le secrétaire général de l'ONU dans la Déclaration du millénaire [ONU, 2003], dont la nécessité a été soulignée par la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. Mais un tel cadre suppose un projet politique clairement défini.

* Texte rédigé à partir d'une conclusion plus générale à l'ouvrage *Le Pluralisme ordonné*, Seuil, Paris, 2006 (à paraître).

Un projet qui reliait la paix à la justice sociale et à l'économie avait été esquissé par la création de l'Organisation internationale du travail en 1919. Il fut réaffirmé, en juin 1945, avec la charte de San Francisco, complétée par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (la paix par la sécurité collective, les droits fondamentaux universels parce qu'indivisibles) et organisé selon une architecture nouvelle (Assemblée générale, Conseil de sécurité, Conseil économique et social, Conseil de tutelle, Secrétariat général et Cour internationale de justice) [ONU, 2005], qui reste officiellement en vigueur.

Pourtant tout se passe comme si ce projet n'avait pas résisté aux grands chambardements politiques qui ont suivi : décolonisation, guerre froide, effondrement de l'Empire soviétique, globalisation, développement du terrorisme international. Passée de 51 États à près de 200, l'Organisation s'est scindée idéologiquement à partir de la guerre froide : de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) aux deux pactes de 1966, la scission des droits fondamentaux affaiblit l'universalisme ; puis la globalisation économique a fait éclater les facteurs de l'internationalisation [Delmas-Marty, 1996, 1998, 1999 ; Arnaud, 2004 ; Auby, 2003 ; Salah, 2002 ; Locquin et Kessedjian, 2000 ; Morand, 2001], jusqu'à opposer la « mondialisation du droit », qui rapproche les ordres juridiques internes autour des droits de l'homme et tente de « civiliser » la globalisation, au « droit de la mondialisation », qui produit des règles spécifiques liées au marché et symboliserait le retour à l'état de nature [Chevallier, 2001 ; Ost, 2001]. À tel point que le relativisme semble davantage menacé par la globalisation que par l'universalisme, d'autant que, depuis les attentats du 11 septembre, le concept de « guerre contre le terrorisme », au sens plein et non métaphorique, a contribué à l'effacement des frontières entre le dedans et le dehors, le crime et la guerre, l'action unilatérale et multilatérale.

Le paradoxe est qu'en un siècle le projet s'est à la fois enrichi et volatilisé : enrichi, avec l'adoption d'instruments ayant valeur juridique dans des domaines aussi divers que le droit du commerce, le droit du travail, ou plus largement les droits de l'homme ; mais volatilisé, dès lors que ces instruments juridiques se fragmentent en objet épars au hasard des stratégies nationales (et parfois régionales) des États, ou transnationales des entreprises. Le résultat ressemble davantage aujourd'hui au grand désordre du monde qu'à l'ordre mondial annoncé par la DUDH (art. 28). Du point de vue juridique, la mondialisation n'est donc pas associée à un droit mondial déjà établi, dont on pourrait décrire les composantes, mais à la transformation du champ juridique par la diversification croissante d'un droit qui s'organise de façon plurielle mais rarement pluraliste.

Des *mouvements désordonnés* aux *dispositifs d'équilibrage*, puis aux *modèles* d'un ordre mondial en formation, un survol est proposé ici pour tenter de mesurer l'ampleur des transformations du champ juridique appelées par la dimension sociale de la mondialisation.

DES MOUVEMENTS DÉSORDONNÉS

Avec la prolifération, la diversification et la dispersion des sources [Delmas-Marty, 1994, 2004; Thibierge], le monopole de l'État est remis en cause à travers ses principales figures: l'État-centre est atteint par la décentralisation des sources, l'État-sphère publique par leur privatisation, enfin, et surtout, l'État-nation, exprimant la souveraineté d'une communauté faite d'intérêts imbriqués et d'aspirations identiques, est menacé par l'internationalisation du droit. Non seulement « l'État n'est plus le seul maître à bord » [Chevallier, 2004; Arnaud, 2004], mais les concepts d'ordre, d'espace et de temps normatif commencent à lui échapper et l'on en vient à se demander s'il y a encore un maître à bord, et lequel.

Parler de mouvements incite en effet à observer les *processus d'interaction* dans l'ordre normatif, les *niveaux d'organisation* dans l'espace et les *vitesse de transformation* dans le temps, plutôt que les figures qui en résultent. Chacun des trois axes caractérise un potentiel dynamique, une mise en mouvement; mais leur dissociation produit des mouvements apparemment désordonnés: dans l'ordre normatif, la relation hiérarchique est affaiblie au profit d'interactions multiples, horizontales et verticales, qui provoquent des mouvements d'intégration, mais aussi de désintégration; tandis que, dans l'espace normatif, la superposition des niveaux, entre l'espace national, régional et mondial, se traduit par des mouvements d'expansion mais aussi de repli; enfin les changements de vitesses du temps normatif peuvent faciliter une synchronisation progressive ou conduire à une désynchronisation, comme on le voit précisément entre l'emploi, le commerce et les droits de l'homme.

Processus d'interaction: intégration/désintégration

Le mouvement d'intégration de normes venues du dehors commence par les interactions horizontales, les *entrecroisements* sans hiérarchie qui caractérisent la *soft law*, si présente dans le domaine de l'emploi qu'il s'agisse du secteur public (les recommandations de l'OIT) ou privé (les codes de conduite des entreprises).

D'autres exemples apparaissent également, non seulement avec les échanges interrégionaux (entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des communautés européennes), mais encore au niveau mondial : l'OMC n'est pas isolée et la question de l'intégration de certaines règles du droit du travail (comme de l'environnement) est désormais posée. Au-delà du renvoi explicite à l'OIT par la Déclaration interministérielle de Singapour en 1996, les débats les plus récents sur la réforme de l'OMC donnent à penser que la question de l'intégration des droits fondamentaux y sera de plus en plus ouvertement posée. Leur reconnaissance à titre de standards universels pourrait amener l'organisme de règlements des différends de l'OMC (ORD) à imposer aux États membres une clause sociale et une clause des droits de l'homme [Petersmann, 2005], incitant à terme à imaginer des interactions entre OMC et Comité des droits de l'homme de l'ONU, ou OMC et OIT [OIT, 2004].

La notion d'internormativité pourrait ainsi se préciser, que l'on envisage d'infliger des sanctions commerciales aux pays qui ne respectent pas les normes du travail (*ibid.*), ou que l'on suggère de nouveaux dispositifs d'interprétation : les parties à un litige devant l'OMC pourraient soulever une exception d'incompétence et obtenir le renvoi devant un organe *ad hoc* placé sous l'égide de l'organisation compétente (OIT en droit du travail, Unesco pour la culture, etc.) [Supiot, 2003, 2005]. Mais il s'agit seulement de prospective. En l'absence de hiérarchie, le mouvement reste inachevé et les interactions horizontales permettent au mieux, par information réciproque, une ouverture qui peut faciliter, sans le garantir, l'échange d'un ensemble à l'autre.

Pour garantir la cohérence, et ordonner le pluralisme, les interactions devront se « verticaliser », le néologisme impliquant le retour vers une hiérarchie, assouplie cependant par la reconnaissance d'une marge nationale d'appréciation, à l'exemple de celle admise par la CEDH. En permettant un rapprochement des systèmes autour de principes supérieurs communs, suffisamment flous pour préserver des marges nationales, ce deuxième type d'interaction, par *harmonisation*, est par définition pluraliste dès lors que la marge nationale évite de supprimer toutes les différences. De même faut-il sans doute accepter une certaine indétermination des droits sociaux énumérés dans la Charte de l'Union européenne, comme des principes de l'OIT car elle permet précisément de ménager de telles marges, sans doute nécessaires pour préserver les spécificités nationales. À terme, des interactions verticales souples pourraient aussi se fonder sur la reconnaissance, à travers ces instruments de protection des droits de l'homme, de règles impératives

(*jus cogens*)¹, ou sur l'utilisation de concepts comme les biens communs de l'humanité.

Enfin le troisième type d'interaction, par *unification*, n'admet aucune marge et suppose la fusion des systèmes, ou plus modestement des concepts juridiques, au profit d'une norme unique imposée au nom d'une stricte hiérarchie. Pour éviter qu'elle se traduise par l'extension hégémonique d'un système unique, l'unification devrait impliquer une véritable hybridation entre différents systèmes. On pourrait sans doute aller dans cette direction dans les domaines comme le droit syndical où l'hybridation – encadrée par les principes de l'OIT – pourrait aller de pair avec une autonomisation de la norme supranationale.

Entrecroisement, harmonisation, unification, la typologie ainsi esquissée n'exclut évidemment pas les glissements d'un processus à l'autre. En pratique, les trois types d'interaction normative se combinent entre eux pour dessiner des formes variables et évolutives, qui peuvent se stabiliser à divers niveaux.

Niveaux d'organisation: expansion/repli

Entre l'ordre national débordé par les interdépendances croissantes et un futur ordre mondial encore en formation, le niveau international régional pourrait faciliter une expansion progressive [OIT, 2004], mais en pratique l'expansion se révèle aussi désordonnée que l'intégration. Par une expansion prématurée, mal préparée ou mal maîtrisée, les organisations régionales peuvent en effet provoquer le mouvement inverse de repli, dont nous avons un avant-goût avec la crise actuelle en Europe.

Pour être acceptée, l'expansion suppose d'abord une autonomisation institutionnelle et normative par rapport aux États membres, mais elle appelle aussi une neutralisation des rapports de force et un renforcement des facteurs de cohésion, qui seuls rendent possibles de véritables itinéraires de convergence, dont le tracé n'est pas toujours discuté en temps utile. Même reliés entre eux par des processus d'interaction, les ensembles normatifs ne se transforment pas aisément en organisations suffisamment autonomes et stables pour constituer un ordre juridique. L'ordre reste identifié à l'État, et l'organisation

1. Voir l'avis consultatif de la Cour internationale de justice (CIJ) sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, 9 juillet 2004, admettant l'applicabilité du droit humanitaire et des droits de la personne y compris le droit au travail, même en période de conflit et en territoire occupé; également l'avis de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIADH) du 17 septembre 2003, *Statut juridique des migrants sans papiers*, série A, n° 18.

juridique se situe pour l'essentiel au niveau national : même en Europe, la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) ne constitue pas un ordre autonome et le droit communautaire ne se transformera en un véritable ordre juridique qu'avec l'incorporation de la Charte des droits fondamentaux, qui permettra notamment de rendre les droits sociaux plus directement opposables, aux entreprises comme aux États. Quant à l'OIT, la qualification « d'ordre institutionnel à fondement constitutionnel » [Marleau, 2004 ; Javillier, 2004] reste à consolider.

En attendant, ce n'est sans doute pas un hasard si l'usage se multiplie du terme « espace » (*area*, en anglais), pour désigner une figure en formation, au contenu imprécis et aux contours instables² : *espace judiciaire européen*, pour désigner des règles de coopération et d'harmonisation communes à tous les pays membres de l'Union européenne ; *espace Schengen* ou *espace euro* pour des règles circonscrites à certains d'entre eux ; puis *espace de liberté, de sécurité et de justice* pour regrouper des instruments combinant coopération et harmonisation dans le champ judiciaire. Et même à l'échelle planétaire, apparaissent des expressions comme l'*espace Kyoto*, pour désigner le dispositif qui complète la convention de Rio sur les changements climatiques, ou l'*espace OMC* pour le commerce mondial (et demain l'*espace OIT*?).

Mais les « espaces normatifs », généralement négociés entre États, n'impliquent pas, ou de façon très incomplète, la création d'institutions exécutives, législatives et juridictionnelles, qui stabiliseraient l'ensemble. D'où l'expression de géométrie variable (voire de géographie variable selon les adhésions de tel ou tel État) qui traduit moins une analogie mathématique que la complexité du phénomène, et surtout sa variabilité, donc l'instabilité, qui l'accompagne.

Si l'on reconnaît l'importance des niveaux d'organisation – car ils commandent une stabilisation progressive, normative et institutionnelle, et favorisent, comme en droit communautaire, l'éventuelle transformation d'un espace en un ordre juridique –, la difficulté est que la transformation ne se fait pas de façon linéaire, du niveau local au niveau national puis international, régional, enfin mondial. D'autant que la construction juridique sépare le plus souvent les droits de l'homme du marché et distingue, voire oppose, plusieurs modèles d'intégration économique [Ténier, 2003 ; Dutheil de la Rochère, 2000].

Enfin l'organisation régionale peut certes anticiper sur la mondialisation, comme « laboratoire d'essai », mais elle peut aussi se constituer

2. G. Timsit nomme *En* un système d'appartenance ou d'inclusion des normes dans un ensemble non hiérarchisé [1986, 2001].

en réaction, pour tenter de changer de direction ou seulement de vitesse (comme un accélérateur, ou à l'inverse comme un frein). À mesure que les rythmes se diversifient, les changements de vitesse créent d'autres désordres.

Vitesses de transformation: synchronisation/désynchronisation

La différenciation des vitesses («polychronie») dans un espace unique, comme l'espace Schengen, l'espace Kyoto ou l'espace OMC, peut apparaître comme un générateur de diversité garantissant à la fois pluralisme et ordonnancement. Encore faut-il réussir à encadrer la mise en œuvre par des critères objectifs (clause d'habilitation) et à en déterminer les effets: soit par avance (échancier de Kyoto); soit de façon progressive, par effet d'engrenage (une sorte d'entraînement automatique imposant une progression constante); soit *a posteriori*, par effet de cliquet marquant l'idée d'irréversibilité (intégration du dispositif Schengen à l'acquis communautaire). À défaut d'encadrement juridique, l'espace à plusieurs vitesses, conçu comme une avant-garde que chacun peut rejoindre selon sa volonté et sa capacité (clause *opting in*) risque de devenir un espace à la carte, chacun pouvant à son gré s'exempter de certaines obligations (*opting out*). Au lieu d'anticiper sur le mouvement d'intégration, la différenciation dans le temps favorise alors le mouvement inverse de freinage, voire de désintégration.

Le risque est accru, d'un ensemble à l'autre, par les phénomènes d'asynchronie, par exemple entre commerce et droits de l'homme ou plus précisément entre la libéralisation du commerce, l'harmonisation des politiques de l'emploi et leurs conséquences en matière sociale. La comparaison entre l'équilibrage progressif en Europe et l'écart croissant à l'échelle mondiale suggère qu'une synchronisation appelle de nouvelles articulations, entre les niveaux et entre les acteurs: à cet égard, la composition tripartite de l'OIT est incontestablement un atout qui, bien utilisé, devrait permettre une synchronisation progressive, sans exclure pour autant la notion de polychronie, c'est-à-dire la possibilité d'une évolution à plusieurs vitesses, à condition que les indicateurs de variabilité soient identifiés et leur application contrôlée. En effet pour que les articulations soient suffisamment souples, elles supposent des dispositifs juridiques permettant, par équilibrage et rééquilibrage, d'ordonner en quelque sorte le multiple.

DES DISPOSITIFS D'ÉQUILIBRAGE

« Équilibre » pour décrire les oscillations et suggérer une nouvelle conception des dispositifs juridiques, une conception souple³ pour faciliter les ajustements et réajustements entre niveau interne et international (régional ou mondial). Mais il ne suffit pas d'inventer la « flexicurité » pour que la souplesse et la flexibilité se conjuguent avec une sécurité qui garantirait une mondialisation plus juste. Bien au contraire, la flexibilité est ressentie comme une menace qui appelle un renouvellement des méthodes : *concepts régulateurs*, *techniques de réglage*, puis *mécanismes d'évaluation et contrôle*, telles seraient les conditions d'un équilibre qui ne réduise pas la mondialisation à la loi du plus fort.

Concepts régulateurs

Pour ajuster le niveau national au niveau régional ou mondial, le droit positif a dû inventer de nouveaux dispositifs pour laisser du jeu (« du mou » comme celui que l'on demande, sur une paroi de montagne, au premier de cordée) entre la norme supranationale et son intégration au niveau national. On sait que le principe hiérarchique de la primauté du droit international heurte de front la souveraineté nationale. Il n'avait d'ailleurs été inscrit dans le traité constitutionnel européen que sous une forme discrète et sans être qualifié de principe : « La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union priment le droit de l'UE » (art. I-6).

En revanche, les « principes » de subsidiarité et de proportionnalité, déjà en vigueur, avaient été placés bien en évidence dans la première partie du traité constitutionnel (art. I-11, Principes fondamentaux) au titre des *Compétences de l'Union* : « l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de façon suffisante par les États-membres ». Limitée au domaine des compétences partagées, la subsidiarité est couplée avec la proportionnalité : « Le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution. »

Or la subsidiarité, comme le montrent les travaux sur l'origine du terme [Carozza, 2003], ne se limite pas à répartir les compétences de façon purement formelle. Il s'agit, pour reprendre l'expression de

3. Sur l'échelle de « densité normative » entre le droit dur et le droit souple, voir C. Thibierge [2003, p. 599-628].

Denys Simon, d'un « concept régulateur » [Clam et Martin, 1998], conçu à la fois comme un justificatif de l'action communautaire et une limite à celle-ci. Autrement dit, la subsidiarité fonctionnerait comme un variateur, portant vers plus d'intégration si les États-membres n'atteignent pas les objectifs de l'Union, ou vers moins d'intégration dans le cas inverse. Impliquant une vérification permanente des actions envisagées par un acte législatif européen au regard des objectifs assignés à l'UE, elle aurait une fonction plus politique que juridique⁴.

Or cette « logique de la subsidiarité » semble également présente en matière sociale. Ainsi souligne-t-on à propos de la liberté syndicale cette idée directrice que « la règle doit éviter d'étouffer les initiatives de la base » [Marleau, 2004]. S'agissant plus directement de l'emploi, on peut la compléter par le mécanisme déjà évoqué de « flexicurité » qui se donne pour objectif de relier, au lieu de les opposer, la flexibilité des marchés du travail et la sécurité de l'emploi. Encore faut-il identifier les éléments permettant de garantir l'une et l'autre. Dans une telle perspective, Marie-Ange Moreau a proposé de distinguer plusieurs types de flexibilité (externe, interne, organisationnelle, etc.) qui permettraient de réconcilier « l'eau et le feu » (voir chapitre 7 du présent ouvrage).

C'est reconnaître que si les concepts régulateurs sont nécessaires, car ils introduisent la souplesse indispensable à l'ajustement entre normes nationales et internationales, ils ne sont pas suffisants car trop de souplesse crée des risques d'arbitraire. D'où l'utilité des techniques de réglage.

Techniques de réglage

Le terme peut surprendre. Habitué que nous sommes à penser l'engendrement des normes selon un principe de hiérarchie, nous pensons que l'ajustement et le réglage ne sont qu'une seule et même opération d'intégration d'une norme internationale par le récepteur national. Et pourtant seules des techniques comme la marge nationale d'appréciation et les indicateurs de variabilité permettraient un réglage pluraliste de l'ensemble des mouvements.

Différente de la marge d'interprétation du juge, qui permet d'assouplir le principe de hiérarchie sans remettre en cause la

4. Toutefois le « contrôle sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », institué par le TC au profit des parlements nationaux, comprend à la fois une procédure politique de réexamen par les instances législatives et un recours auprès de la CJUE pour violation du principe de subsidiarité. Ainsi la ratification du TC aurait appelé un réglage pour déterminer l'ampleur des marges laissées aux États.

continuité entre la norme supérieure et la norme inférieure, la marge nationale d'appréciation permet, comme on l'a souligné, une intégration partielle, comprise comme un simple rapprochement des normes nationales, une harmonisation sans unification. Telle est, dans les traités européens encore en vigueur, la différence entre le règlement et la directive (reprise par le TC sous le nom de loi européenne, «obligatoire dans tous ses éléments» et loi-cadre, «qui lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens»). Même si le terme de marge nationale n'a pas été ouvertement utilisé, il sous-tend la distinction, et aurait permis d'éviter la confusion, entre directives et règlements.

Cette notion de marge, inventée par la CEDH pour limiter sa propre compétence, a pourtant été reprise dans d'autres contextes internationaux comme l'OMC⁵ et pourrait sans doute trouver application auprès de l'OIT. Mais elle implique un changement de logique. Explicite ou implicite, législative (au sens large) ou jurisprudentielle, la marge nationale semble en effet exclure la disjonction propre au raisonnement binaire. Elle substitue à la notion de conformité selon laquelle toute différence si faible soit-elle est jugée non conforme, une notion de compatibilité qui admet des différences d'un pays à l'autre. Elle suppose donc un raisonnement qui renvoie à des logiques non standard (la logique floue, *fuzzy logic*, ou plus largement les logiques de gradation), l'intégration étant susceptible de degrés qui ménagent une intégration partielle [Delmas-Marty et Izorches, 2000]. Mais toute différence n'est pas admise. La notion de marge marque aussi une limite à ne pas dépasser. D'où la nécessité de fixer un seuil de compatibilité, qui peut cependant varier dans l'espace et dans le temps. Pour que cette variabilité échappe à l'arbitraire, encore faut-il que le réglage obéisse à des indicateurs de variabilité explicites [Delmas-Marty, 2004].

Jusqu'à présent, seule la CEDH a tenté d'explicitier de tels indicateurs. Au-delà de formules très générales comme l'«étendue de la marge d'appréciation varie selon les circonstances, les demandes et le contexte», qui se limitent à affirmer la variabilité, la Cour esquisse deux types d'indicateurs. D'une part, à travers la notion de «dénominateur commun», elle évoque le degré d'homogénéité des pratiques juridiques d'un pays à l'autre: «La présence ou l'absence d'un dénominateur commun aux systèmes juridiques des États contractants peut constituer un facteur pertinent⁶.» D'autre part, à travers les buts

5. À propos des mesures sanitaires et phytosanitaires [Ruiz Fabri et Monnier, 2004].

6. Arrêt *Rasmussen c. Danemark*, 28 nov. 1984.

énumérés par la CESDH pour légitimer les mesures restrictives⁷, elle évoque le degré de consensus social sur les valeurs : ainsi la marge est-elle plus étroite quand il s'agit de protéger l'autorité du pouvoir judiciaire (valeur consensuelle) et plus large quand d'autres buts sont invoqués comme la protection de la morale ou de la religion (valeurs plus conflictuelles).

Par transposition, les indicateurs de variabilité pourraient sans doute être étendus en d'autres domaines comme celui de l'emploi. Ainsi les éléments identifiés par M.-A. Moreau permettraient sans doute d'encadrer l'application du concept de flexicurité. Encore faut-il préciser que la variation n'est pas admise en toute matière. Comme avec les droits indérogeables dans le domaine des droits de l'homme, il existerait dans le domaine de l'emploi «un noyau dur dans tous les pays» : qu'il s'agisse des indemnités de licenciement, des protections contre le licenciement ou de la traçabilité des licenciements, ce «noyau dur» marquerait les limites de la variabilité admise.

La complexité même de ces techniques de réglage démontre qu'elles ne peuvent être totalement commandées par l'émetteur de la norme. Comme nous l'avions souligné, à l'occasion de recherches sur la logique floue [Coste et Delmas-Marty, 1998], passer de la logique binaire à des logiques de gradation, impliquant un processus de décision fondé sur des seuils de compatibilité, entraîne un transfert de pouvoir vers le récepteur de la norme. D'où l'importance des mécanismes d'évaluation et de contrôle.

Mécanismes d'évaluation et de contrôle

Déterminées par les indicateurs de variabilité, les techniques de réglage pourraient accompagner les concepts régulateurs en réglant l'intensité normative un peu comme un rhéostat règle l'intensité lumineuse en fonction de la lumière ambiante, en l'adaptant de façon aussi continue que possible aux données observables.

Mais la complexité d'un tel dispositif crée un risque de dénatura-tion, soit par une intégration excessive quand le législateur international, allant au-delà de sa compétence, ne respecte pas le principe de subsidiarité (reproche souvent entendu en Europe) ; soit, à l'inverse, par une intégration insuffisante quand les autorités nationales procèdent, sous prétexte de transposer la norme en droit interne, à une véritable renationalisation.

7. Arrêt *Sunday Times c. RU*, 26 avril 1979.

L'évaluation mutuelle (*peer evaluation*) est une première réponse car elle permet d'élaborer, comme on le voit en matière de lutte contre la corruption transnationale ou contre le blanchiment d'argent [Delmas-Marty, 2004], des indicateurs de variabilité qui peuvent faciliter un contrôle par les juges nationaux. Dans le cadre de l'OIT, le tripartisme enrichit incontestablement, en aiguisant l'esprit critique [Javillier, 2004], le concept d'évaluation mutuelle. Mais cela ne suffit pas car le développement de mécanismes internationaux, allant de l'arbitrage (Centre de règlement des différends relatifs aux investissements-CIRDI) au règlement des différends (OMC), et jusqu'aux contrôles juridictionnels (CEDH, Commission interaméricaine des droits de l'homme, CJCE, Cour pénale internationale...), démontre qu'il est possible, et sans doute nécessaire [Maupain, 2004], d'assurer un contrôle plus contraignant de la subsidiarité dans les deux sens (ajustement du niveau national au niveau international et à l'inverse, respect au niveau international des marges nationales), comme sans doute aussi de la flexicurité.

Enfin, pour fonctionner comme un véritable générateur de diversité, à la fois dans l'espace (diversité d'un pays à l'autre) et dans le temps (seuil de compatibilité évolutif), les instances de contrôle devront intégrer des indicateurs extra-juridiques. La CEDH a commencé à le faire, par exemple, à propos de poursuites pénales pour délit d'homosexualité entre adultes⁸: bien qu'il s'agisse de morale, et malgré l'absence de dénominateur juridique commun, l'évolution sociale converge, dit la cour, vers plus de tolérance et cette convergence permet de réduire la marge nationale au point de quasiment l'exclure. Dans le domaine de l'emploi, la question de ces indicateurs extra-juridiques (sociaux et économiques) est également au premier plan.

Mais cette hétérogénéité des indicateurs de variabilité risque de réduire l'objectivité du jugement [Lajoie, 1997], sans pour autant garantir les corrélations avec les autres mouvements. Qu'il s'agisse de l'expansion (élargissement) ou de la synchronisation (accélération et freinage), les modèles d'un nouvel ordre juridique restent à construire.

DES MODÈLES D'ORDRE

Pour relever le défi d'une mondialisation plus juste, il faut échapper à la fois au désordre du monde (relativisme absolu) et à l'ordre qui serait imposé par le plus fort au nom d'un universalisme de surplomb,

8. Arrêts *Dudgeon c. RU*, 22 oct. 1981, *Norris c. Irlande*, 26 oct. 1988, et *Modinos c. Malte*, 22 avril 1993.

de type hégémonique, donc prendre le pari d'un droit qui réussirait à ordonner la complexité sans la supprimer, apprenant à la transformer en un « pluralisme ordonné » [Delmas-Marty, 2004].

Mais la mondialisation juridique ne garantit ni la justice, ni le pluralisme. Et la *pluralité des modèles* disponibles pour imaginer un futur ordre juridique mondial rend leur *dépassement* plus que jamais nécessaire.

Pluralité de modèles

Dans l'ordre juridique interne, les représentations les plus couramment utilisées aujourd'hui reposent sur les paradigmes, popularisés par François Ost et Michel van de Kerchove [2002], de la pyramide et du réseau : la pyramide est ordonnée par une relation verticale de hiérarchie (subordination) ; alors que le réseau est conditionné par un jeu d'interactions pouvant ou non comporter des hiérarchies. Et la théorie « dialectique » développée par ces auteurs les conduit à conclure que « le droit contemporain ne cesse d'osciller entre l'universalité potentielle des réseaux et l'ancrage bien localisé des pyramides », une oscillation qui traduirait selon eux l'« éthique, modeste et liminaire, des sociétés complexes à l'heure des réseaux ». En effet les deux paradigmes expriment aussi le passage d'une structure simple (fermée et stable) à une structure complexe (ouverte, instable et polymorphe).

Transposées aux phénomènes d'internationalisation du droit, c'est-à-dire à l'expansion de l'espace national à l'espace international, régional ou mondial, les représentations de l'ordre juridique se diversifient encore.

L'expansion selon le modèle de la pyramide conduit vers un ordre de type *hégémonique*, qui reste conçu comme une structure simple, ordonnée autour du principe de hiérarchie. Doublement simple parce que l'ordre juridique (au sens de processus d'engendrement des normes) est prédéterminé par le principe de hiérarchie et parce que sa cohérence est garantie par une corrélation, en quelque sorte « naturelle » dans un modèle hégémonique, entre l'intégration normative, les niveaux d'organisation et les vitesses de transformation.

En revanche, l'expansion selon le modèle du réseau peut conduire à deux types d'ordre juridique, selon qu'elle privilégie les interactions horizontales (internationales ou transnationales, qui s'organisent entre acteurs publics ou privés) ou les combine avec des interactions verticales (par harmonisation ou par unification). Le premier s'ordonnerait par le jeu d'interactions horizontales. Complexe, dans la mesure

où la structure est interactive, il relève d'un ordre dont les mouvements seraient cependant spontanément corrélés [Fisher-Lescano et Teubner, 2004], donc un ordre *autorégulé*, comme prétend l'être l'ultralibéralisme au risque de favoriser des formes d'hégémonie plus souterraines.

Mais un ordre véritablement *pluraliste* appelle, comme on l'a vu, une mise en ordre que je nommerai « hypercomplexe » car elle doit à la fois combiner interactions horizontales et verticales et corrélérer cette intégration à géométrie variable avec les autres mouvements, à plusieurs niveaux et à plusieurs vitesses.

On découvre ainsi les limites du raisonnement « juridique » qui peut absorber une certaine complexité, parfois avec succès comme en témoignent les cinquante premières années de la construction européenne, mais sans garantir la légitimité politique [Quermonne *et al.*, 1999]. La tentation étant pour les juristes de se délecter de cette complexité et de s'y enfermer. Au risque que les citoyens rejettent un système découvert tardivement et auquel ils ne comprennent pas grand-chose. C'est peut-être ce qui arrive aujourd'hui où l'Europe juridique, dont nous étions si fiers, est comme rattrapée, et parfois piétinée, par le débat politique. D'où la nécessité d'un dépassement des modèles au profit d'une articulation souple entre le champ juridique, social et économique.

Dépassement des modèles

Les principaux choix restent du domaine politique, car la modélisation de l'ordre juridique ne donne pas la clé pour sortir de la dialectique d'un modèle à l'autre. La raison, disait Bachelard, « doit obéir à la science ». En effet si la science tend à décrire ce qui est, la raison est à son service ; en revanche le droit est « normatif », il dit ce qui doit être et fait donc appel à la volonté, voire au volontarisme. C'est ainsi que, dans les grands textes fondateurs, la raison juridique semble parfois désobéir à la réalité observée, comme pour protester contre elle, par exemple en proclamant, contrairement à toute réalité observable, que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » (art. 1^{er} Déclaration universelle des droits de l'homme). Entre le descriptif et le normatif, il y a donc une discontinuité qui ne peut être franchie que par un saut dans l'inconnu, un pari sur l'avenir.

Parce qu'elle implique un tel pari, la mondialisation ne peut être abandonnée aux seuls juristes, ni rester enfermée dans le droit, pas plus qu'elle ne peut relever du seul marché. Précisément parce qu'elle fait appel à la volonté, la mondialisation suppose un retour au politique. Pour éviter des mouvements trop désordonnés et imprévisibles, il faut

non seulement maîtriser les transformations du champ juridique par les nouveaux dispositifs d'équilibrage, mais identifier les stratégies transnationales des entreprises et des syndicats. Autrement dit réintroduire les acteurs [OIT, 2004] dont dépendent en définitive les orientations qui permettront de donner une dimension sociale à la mondialisation.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ARNAUD A. J., « De la globalisation au postmodernisme en droit », in ARNAUD A. J., *Entre modernité et mondialisation*, 2^e éd., LGDJ, Paris, 2004, p. 265-300.
- AUBY B., *La Globalisation, le droit et l'État*, Montchrestien, Paris, 2003.
- CAROZZA P., « Subsidiarity as a structural principle of international human rights act », *The American Journal of International Law*, janvier 2003.
- CLAM J. et MARTIN G., *Les Transformations de la régulation juridique*, LGDJ, Paris, 1998.
- CHEVALLIER J., *L'État post-moderne*, 2^e éd., LGDJ, Paris, 2004.
- , « Mondialisation du droit ou de la mondialisation », in MORAND C.-A. (dir.), *Le Droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 37-61.
- COHEN D., « Mondialisation et emploi », *France/OIT, Dialogue sur la dimension sociale de la mondialisation*, 11-12 avril 2005.
- COMMISSION MONDIALE SUR LA DIMENSION SOCIALE DE LA MONDIALISATION, « L'intégration régionale comme tremplin », in *Une Mondialisation juste*, ILO, Genève, p. 78 sq.
- DELMAS-MARTY M., *Vers un droit commun de l'humanité*, Textuel, Paris, 1996, 2^e éd. 2005.
- , *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil, Paris, 1998.
- , « La mondialisation du droit : chances et risques », Recueil Dalloz, Paris, 1999.
- , « Surgissement de sources », *Pour un droit commun*, Seuil, Paris, 1994, p. 53 sq.
- , « Dispersion des sources », *Le Relatif et l'universel. Les Forces imaginantes du droit*, Seuil, Paris, 2004.
- , *Le Flou du droit*, PUF, Paris, 1986, 2^e éd., coll. « Quadrige », 2004.
- DELMAS-MARTY M. et IZORCHES M.L., « Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit », *Revue internationale de droit comparé*, 2000, 753 sq.
- DELMAS-MARTY M. et COSTE J.F., « Les droits de l'homme : logiques non standard », *Le Genre humain*, n° 33, 1998, p. 135-154.
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., « Mondialisation et régionalisation », in LOCQUIN E. et KESSEDJIAN C. (dir.), *La Mondialisation du droit*, Litec, Paris, 2000, p. 435-453.
- FISHER-LESCANO A. et TEUBNER G., « The vain search for legal unity in the fragmentation of global law », *Michigan Journal of International Law*, 2004, p. 999-1045.
- JAVILLIER J.-C., « Libres propos sur la part du droit dans l'action de l'OIT », in *Les Normes internationales du travail, un patrimoine pour l'avenir, Mélanges Nicolas Valticos*, BIT, Genève, 2004, p. 400 et p. 659 sq.
- LAJOIE A., *Jugements de valeur*, PUF, coll. « Les voies du droit », Paris, 1997.
- LOCQUIN E. et KESSEDJIAN C. (dir.), *La Mondialisation du droit*, Litec, Paris, 2000.

- LÜBKER M., « International outsourcing, its trends and impact: a literature survey ».
- MARLEAU V., « Réflexions sur l'idée d'un droit international coutumier du travail », in *Mélanges Nicolas Valticos*, BIT, Genève, 2004.
- MAUPAIN F., « Persuasion et contrainte aux fins de la mise en œuvre des normes et objectifs de l'OIT », in *Mélanges Valticos*, op. cit., p. 687 sq.
- MORAND Ch. A. (dir.), *Le Droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2001.
- OCDE, *Les Coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE*, DELSA, avril 2005, p. 30-31.
- OIT, Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste*, OIT, 2004.
- ONU, Rapport du secrétaire général de l'ONU, Assemblée générale ONU, 2003, doc A/58/323.
- , *Questions internationales, L'ONU à l'épreuve*, La Documentation française, n° 11, Paris, janvier 2005.
- OST F., « Mondialisation, globalisation, universalisation, s'arracher encore et toujours à l'état de nature », in MORAND C.-A. (dir.), *Le Droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 5-36.
- OST F. et VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002.
- PETERSMANN E.U., « Comments and points for discussion », *Trade Negotiations and Dispute Settlement: What Balance Between Political Governance and Judicialization?* Colloque WTO at 10 — 3rd Session, Stresa, 12 mars 2005.
- QUERMONNE J. L. et al., *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, La Documentation française, Paris, 1999.
- RUIZ FABRI C. et MONNIER P., « Organe d'appel OMC, 26 nov. 2003 (États-Unis c. Japon) », *Journal de droit international*, 3, 2004, p. 1025.
- SALAH M. M., *Les Contradictions du droit mondialisé*, PUF, Paris, 2002.
- SUPIOT A., *Homo Juridicus, essai sur la fonction anthropologique du droit*, Seuil, Paris, 2005.
- , « Préface », *Critique du droit du travail*, PUF, 2^e éd., Paris, 2003.
- SIMON D., *Le Système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001.
- TÉNIER J., *Intégrations régionales et mondialisation, Complémentarité ou contradiction*, La Documentation française, Paris, 2003.
- THIBIERGE C., « Sources du droit, sources de droit: cartographie des sources », *Mélanges Jestaz* (à paraître).
- , « Le droit souple, réflexions sur les textures du droit », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2003, p. 599-628.
- TIMSIT G., « L'ordre juridique comme métaphore », *Droits*, n° 33, Paris, 2001.
- , *Thèmes et systèmes de droit*, PUF, Paris, 1986.

Le rôle des normes internationales du travail dans la gestion de l'internationalisation de l'emploi

Werner Sengenberger

Les termes «normes du travail» se rapportent à deux notions différentes que l'on a tendance à confondre. La première signification se réfère aux conditions d'emploi, au travail et à la protection sociale des travailleurs tels qu'ils apparaissent dans un lieu particulier et à un moment précis. On utilise généralement des statistiques qui indiquent la moyenne nationale, régionale ou sectorielle du niveau d'éducation et de compétences professionnelles, de participation de la main-d'œuvre, de l'emploi, des salaires, des heures de travail, de la santé et de la sécurité au travail... La seconde signification est normative ou descriptive. Les normes du travail précisent «ce que devraient» couvrir les termes et les conditions de travail en fonction de tel ou tel accord national ou international. Elles indiquent quels sont les normes du droit national du travail ou les instruments du droit international du travail, y compris les conventions et les recommandations de l'OIT, les normes correspondantes des conventions des Nations unies sur les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels, et les accords régionaux tels que la charte sociale et les directives axées sur l'emploi de l'Union européenne.

Les instruments de l'OIT couvrent les normes fondamentales, ou les droits fondamentaux des travailleurs, en matière de liberté d'association, de négociation collective, ou du droit de refuser le travail forcé et obligatoire, le travail des enfants et la discrimination dans l'emploi et au travail. Ils précisent également les règles essentielles, que l'on appelle souvent les droits sociaux et économiques, telles que les normes sur l'emploi, la formation professionnelle, la sécurité sociale, la santé et la sécurité au travail, les salaires minimaux, les heures de travail maximales par jour ou par semaine; les périodes de repos

minimales, les congés payés, les congés maternité, la protection des travailleurs vulnérables et de ceux qui ont des besoins spécifiques, tels que les travailleurs migrants et les travailleurs à domicile, la sécurité sociale et les règles applicables à la résolution de conflits.

Les instruments normatifs de l'OIT les plus pertinents en matière d'emploi sont la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi et la recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi (1964), qui visent à un plein-emploi productif choisi librement. Il existe d'autres normes pertinentes de l'OIT, telles que la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines et la recommandation (n° 150) de 1975 sur le même thème, qui concernent les directives et la formation d'ordre professionnel; ainsi que diverses conventions sur les services d'emploi et les agences pour l'emploi, la réinsertion des personnes handicapées, la sécurité de l'emploi et des formes de travail particulières (par exemple, travail à domicile, travail à temps partiel, travail de nuit). De plus, un grand nombre de conventions de l'OIT, y compris les conventions fondamentales et toutes celles qui visent à la protection des travailleurs vulnérables et de ceux dont l'emploi est spécifique, portent directement ou indirectement sur la quantité ou sur la qualité de l'emploi. Presque toutes les normes relatives à l'emploi offrent la possibilité d'un dialogue social bipartite ou tripartite. Elles préconisent la consultation des représentants des personnes concernées par les mesures à prendre, en particulier les représentants des employeurs et des travailleurs.

Le présent document traite des questions suivantes: les normes internationales du travail sont-elles nécessaires, et sont-elles utiles, pour améliorer les conditions d'emploi et de travail à l'échelle nationale? Provoquent-elles des effets économiques contraires ou imprévus? Dans quelles conditions les normes du travail sont-elles efficaces? Dans quelle mesure le contexte politique mondial d'aujourd'hui est-il favorable au respect des normes?

RÔLE TRADITIONNEL DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL : RÉGLEMENTATION DE LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

L'élaboration et l'application des normes internationales du travail supposent une intervention directe sur les marchés du travail, dans le but d'intercepter toute concurrence destructrice ou dégradante, de réduire la vulnérabilité et de permettre aux travailleurs d'exercer un pouvoir de compensation, afin d'améliorer les conditions de travail et de permettre le partage des fruits d'une plus grande productivité.

Depuis l'époque d'Albert Thomas, premier directeur général de l'OIT, l'Organisation a toujours soutenu que le progrès économique ne saurait suffire à entraîner l'amélioration des conditions de travail, mais que cette amélioration devait passer par une approche qui soit favorable à des mesures en faveur des droits juridiques et des accords internationaux. Une concurrence non réglementée sur le marché du travail pourrait avoir un effet négatif sur les conditions de travail. Des salaires bas, c'est-à-dire des salaires qui ne sont pas proportionnels à la productivité, l'absence de protection sociale et le non-respect des droits fondamentaux des travailleurs, peuvent être utilisés pour tirer des avantages économiques vis-à-vis des pays qui respectent les normes internationales du travail. Si un pays ne respecte pas les accords internationaux, d'autres nations impliquées dans le commerce extérieur risquent d'être obligées d'en faire autant et de réduire ainsi leurs propres normes qui, elles, ont été adoptées souvent au prix de nombreuses luttes. La solution consiste alors à adopter une règle commune – soit un niveau ou un plafond minimum pour les salaires et autres conditions d'emploi – qui s'appliquera à tous les concurrents réels ou potentiels du marché du travail, du côté de l'offre comme de la demande. S'il y a concurrence internationale, la réglementation normative doit alors être internationale. Elle doit coïncider avec les marchés du travail, des produits et des capitaux afin d'éviter que la norme ne soit compromise et que les conditions de travail applicables à une sous-catégorie de norme nationale n'aient des répercussions sur celles d'un autre pays. Cette nécessité fonctionnelle est reconnue par les économistes qui font référence au « risque subjectif », aux « externalités négatives », ou aux « indépendants ». Elle figure également dans la Constitution de l'OIT qui stipule qu'il convient d'appliquer des conditions de travail justes et humaines, à la fois dans le pays proprement dit et dans chaque pays avec lequel il entretient des relations commerciales et industrielles, et que si un pays ne parvient pas à adopter des conditions de travail humaines, cela constituera un obstacle pour les autres pays qui souhaitent améliorer les conditions de travail chez eux.

L'idée selon laquelle des règles et règlements ayant force obligatoire sont nécessaires afin d'empêcher la concurrence destructrice et de permettre d'améliorer les conditions d'emploi ne date pas d'aujourd'hui. Au XVIII^e siècle déjà, Jacques Necker, ministre des Finances de Louis XVI, déclarait que le travail du dimanche ne pouvait être aboli en France seulement, mais que cette décision devait être prise en commun avec d'autres pays commerciaux européens. La première vague de mondialisation économique de l'histoire moderne, qui s'est produite au XIX^e siècle – le volume du commerce international est passé

de 4 milliards de dollars américains en 1850 à 40 milliards de dollars américains en 1913 – a permis de prendre conscience des méfaits que le marché libéralisé risque d'imposer aux travailleurs, et a conduit à la fondation de l'OIT en 1919. Avant la Première Guerre mondiale, un certain nombre de cas se sont produits en Europe où l'utilisation de substances toxiques dangereuses pour la santé des travailleurs (telles que le phosphore utilisé pour la fabrication des allumettes) a permis aux fabricants en concurrence d'obtenir des coûts de production inférieurs et de gagner ainsi des parts de marché aux dépens des pays où l'utilisation de telles substances n'était pas autorisée. Pour empêcher des privilèges aussi injustes dans la concurrence, les pays en compétition ont dû convenir d'une réglementation de l'utilisation de telles matières. La première convention de l'OIT, adoptée en 1919, a instauré la journée de travail de 8 heures et la semaine de travail de 48 heures. Pour les participants à la première Conférence internationale du travail, il était évident que cette norme ne pouvait être observée que si tous les pays prenant part au commerce extérieur la ratifient et l'appliquent. Dans le cas contraire, les pays respectant la norme seraient alors pénalisés par des coûts relatifs de travail plus élevés.

L'ampleur du rejet social et la «course vers le bas», comme les syndicalistes aiment appeler le phénomène, n'ont fait qu'augmenter pendant la deuxième vague de mondialisation qui a débuté dans les années 1970. La concurrence internationale s'est intensifiée. Tout d'abord, les pays ont été beaucoup plus nombreux à se livrer à une compétition économique internationale, représentant une dispersion extrêmement vaste de niveaux de revenus, de salaires et de coûts de travail, ainsi que des conditions de travail, ce qui a entraîné une concurrence sévère au niveau des coûts. Grâce à l'accès à la technologie moderne, les pays entrent de plus en plus en compétition dans les mêmes secteurs de produits, de sorte que les travailleurs sont tous en concurrence, qu'ils viennent de pays industrialisés où les salaires sont élevés, de pays nouvellement industrialisés, ou de pays de transition d'Europe centrale et de l'Est.

Ensuite, outre l'expansion du marché, les marchés financiers et ceux des capitaux ont été libéralisés, ce qui a entraîné une flambée des investissements directs étrangers et des transactions financières transfrontières, dont une vague de spéculations monétaires. En particulier les économies émergentes d'Asie et d'Amérique latine rivalisaient les unes avec les autres pour assouplir les normes de travail afin d'augmenter leurs exportations et attirer les capitaux étrangers. Certains pays ont délibérément maintenu leurs syndicats en dehors de leurs zones d'exportation, pensant ainsi séduire les entreprises étrangères transnatio-

nales. Si l'on en croit le PNUD, plus de 100 pays offrent des jours de congés fiscaux aux investisseurs afin de gagner une plus grande part de l'investissement direct étranger [Hansen, 2001]. La Chine a gardé la valeur d'échange de sa monnaie à un niveau bas pour stimuler ses exportations et encourager les investisseurs étrangers. Les pays industrialisés ont réagi à de telles actions prises dans les économies émergentes en menaçant de ne pouvoir apporter d'autres améliorations aux normes de travail appliquées dans leurs économies, ou même de solliciter une réduction des normes de protection sociale, prétextant qu'ils sont obligés d'agir ainsi pour contrecarrer la concurrence de coûts provenant des pays du Sud et également, de plus en plus, de pays d'Europe centrale et de l'Est. Selon un observateur, le risque d'une guerre mondiale inévitable est permanent. Une « course vers le bas » ne dépend pas du fait que les investisseurs sont attirés vers des pays ayant des normes de travail moins strictes. Cette vision des choses, qu'elle soit vraie ou fausse, suffit à entraîner les gouvernements à revoir à la baisse leurs normes nationales ou à les freiner dans leurs efforts d'amélioration [Oman, 2000].

Enfin, la concurrence internationale tend à être de plus en plus orientée vers le marché du travail ciblé vers les salaires et les conditions de travail. Ceci est particulièrement vrai dans les pays de la Communauté européenne où l'union monétaire a écarté toute possibilité d'appliquer le taux de change pour faire des ajustements en fonction de la productivité nationale ou toute autre différence.

Compte tenu des écarts importants qui existent à l'échelle internationale entre les salaires et entre les coûts de main-d'œuvre, les menaces que fait peser sur l'emploi la concurrence internationale sont au nombre de trois : les produits fabriqués par une main-d'œuvre bon marché pénètrent dans les marchés des pays où les salaires sont élevés ; les salaires bas et les normes peu contraignantes sapent les efforts déployés par les syndicats des pays à salaires élevés pour améliorer les termes et les conditions de travail ; des normes peu contraignantes poussent les entreprises des pays où les salaires sont élevés à délocaliser leur production. Face aux défis lancés par la libéralisation du marché, le besoin d'appliquer les normes internationales du travail et d'en contrôler le respect se fait encore plus ressentir. De nouvelles menaces de « course vers le bas » sont apparues aujourd'hui en Europe avec le projet de directive de la Commission européenne sur la libre prestation de services. Si, conformément au principe du « pays d'origine », les conditions d'emploi en termes de statut et de contrat des pays à salaires bas peuvent s'appliquer aux pays à salaires élevés, le spectre se dessine alors non seulement d'un déplacement massif des

travailleurs, mais aussi de normes de travail tendant à s'aligner sur celles des pays où elles sont les plus basses.

L'idée selon laquelle il convient de supprimer par le biais du droit international ou d'accords collectifs une concurrence internationale destructrice et rétrograde entre travailleurs et employés a été controversée par les économistes défenseurs du marché libre. Pour ces derniers, toute intervention dans le marché du travail par des règles « artificielles » va à l'encontre du « droit économique ». Les normes internationales du travail seraient tout aussi inefficaces que futiles, voire pires, si elles devaient porter atteinte au progrès économique. Les résultats ainsi obtenus seraient en deçà de ce que l'on pourrait attendre. Ainsi, selon Sachs [1996], le plus gros frein à la croissance est l'application, dans tous les secteurs, de normes de travail imposant soit des normes minimales, soit des conditions minimales pour des salaires plus élevés et plus justes. L'amélioration des salaires, de l'emploi et des conditions de travail doit être obligatoirement déterminée par le rythme donné à la croissance économique. Les augmentations de salaires, l'augmentation de la participation de la main-d'œuvre et des emplois, la réduction du travail des enfants ne sauraient être le fruit de la législation, mais de revenus nationaux plus élevés. À en croire les économistes contemporains favorables au libre-échange, en imposant des contraintes à un tel régime, les pays en développement touchés par la pauvreté auront encore plus de mal à rattraper les nations économiquement avancées ; il semblerait juste que les pays en développement puissent solliciter des investissements étrangers directs sans avoir à passer par des normes internationales du travail trop astreignantes [Bhagwati, 1994].

De plus, selon la sagesse économique traditionnelle, les meilleures conditions d'une croissance économique, et par voie de conséquence, d'une amélioration de l'emploi et des salaires, consisteraient en une compétition sans limites, des forces de marché sans entraves, et une distribution des revenus déterminée uniquement par la loi du marché. Pour Alfred Marshall, qui est l'un des gourous de l'économie néoclassique, le libre-échange instaure la véritable normalisation du travail et des salaires [Marshall, 1982]. La concurrence oblige les entreprises à être de « bons » employeurs, portant toute leur attention aux aspects liés à l'efficacité du lieu de travail. Cela dit, en ne laissant pas les choses se faire en totale liberté, on crée une « fausse normalisation » du travail et des salaires. Les syndicats, la négociation collective, les salaires minima, la protection sociale... sont considérés comme représentant des monopoles, des cartels ou autres restrictions, créant des distorsions dans le marché du travail et une sclérose institutionnelle de l'économie dans son ensemble. Ils augmentent les coûts de production en élevant

le taux de salaire au-dessus du salaire de compensation du marché, sont un frein à l'efficacité et à la souplesse d'adaptation à l'évolution de la demande, poussent les entreprises hors du marché, sollicitent l'aide des entreprises privilégiées, excluent d'office les plus fortunés des marginaux, créant des inégalités; de plus, les distorsions qui existent dans le marché du travail découragent l'investissement, freinent la croissance économique et, en conséquence, baissent le taux d'emploi et sont sources de chômage.

Un des autres arguments les plus avancés à l'encontre de normes internationales du travail ayant force obligatoire tient au fait qu'elles ne s'appliquent qu'aux pays développés dans lesquels la plupart des emplois se trouvent dans le secteur formel de l'économie. Elles ne conviennent pas aux pays où les économies informelles sont importantes [Papola, 1994; Ghose, 2003]. D'autres critiques avancent même que les normes du travail seraient à l'origine des activités informelles.

La controverse qui oppose les partisans et les opposants aux normes internationales du travail n'est pas une simple question théorique. La théorie de l'économie néoclassique et les politiques néolibérales ont exercé une grande influence ces dernières décennies. Elles ont guidé la plupart des politiques et des actions menées par les institutions financières internationales, qui sont restées critiques vis-à-vis de bon nombre de ces normes, même parmi les plus importantes, et réservées même envers les normes internationales de travail fondamentales. Elles ont fait de la déréglementation du marché du travail une condition pour fournir aux pays en développement et aux pays en transition les crédits et l'assistance technique dont ils ont besoin. La doctrine néolibérale a également marqué des points parmi les politiciens du tiers monde. L'avantage des pays en développement en termes de compétitivité tient par nature au fait qu'ils disposent d'une main-d'œuvre abondante de faible coût et sans protection sociale. Cet avantage ne devrait pas leur être retiré en leur imposant les normes des pays développés. Il serait prématuré pour eux d'adhérer aux normes internationales du travail avant qu'ils ne puissent atteindre un niveau supérieur de développement économique. Mais il faut se poser la question de savoir si la croissance économique tient réellement compte de l'amélioration des conditions de travail et de vie des travailleurs. Le Pakistan, l'Égypte ou le Guatemala doivent-ils attendre d'avoir atteint le niveau de revenus de la France ou du Canada avant de pouvoir se conformer aux normes de l'OIT concernant la liberté d'association, la lutte contre la discrimination, les salaires minimaux, le travail des enfants et la protection sociale minimale?

Le plaidoyer antinormes internationales du travail de l'orthodoxie économique est-il solide ?

Leurs arguments sont faux sur plusieurs points. Dans une certaine mesure, ils sont fondés sur une mauvaise interprétation des normes et des politiques suivies par l'OIT. Celle-ci proclame l'universalité, mais pas l'uniformité dans l'application de ses instruments normatifs. Si elle insiste en effet sur le fait que les normes internationales fondamentales du travail peuvent s'appliquer quel que soit le degré de développement du pays, elle a très tôt mis l'accent sur le fait que les normes fondamentales doivent respecter les circonstances particulières économiques, climatiques et autres du pays membre (article 19 de la Constitution de l'OIT), ainsi que la souplesse avec laquelle le pays applique les normes internationales du travail. Par exemple, l'OIT ne préconise pas, comme on le pense souvent, le même salaire minimal dans tous les pays. Elle propose plutôt que chaque pays s'engage à fixer un salaire minimal, que ce soit par statut, décret ou par accord collectif, en ayant pleinement conscience que le niveau de salaire minimal devra répondre au développement économique du pays donné. Le niveau à atteindre dans le cadre des normes internationales du travail doit être relatif plutôt qu'absolu. Le Pakistan ne peut prétendre à un salaire minimal identique à celui de la France ; il n'empêche qu'il peut prétendre à un salaire minimal et qu'il en a même besoin pour accroître sa productivité. Il existe pourtant des exemples de normes nationales du travail que l'on peut considérer comme étant excessives, car disproportionnées par rapport à la capacité économique ou financière locale. Par exemple, la loi sur la mise au chômage du Sri Lanka offre aux travailleurs ayant plus de vingt ans d'ancienneté une compensation correspondant à soixante mois de salaire en cas de licenciement. Cette règle ne peut toutefois pas être revendiquée dans le cadre de la convention (n° 158) de l'OIT sur le licenciement qui ne prévoit pas un tel niveau de compensation, mais qui insiste sur le principe de la faisabilité dans l'application des normes. Il arrive souvent que des normes nationales soient excessives parce qu'il n'y a pas d'autres normes correspondantes disponibles. Par exemple, certaines régions telles que l'Amérique latine et le sud-est de l'Europe bénéficient d'une législation sur la protection de l'emploi plus stricte qu'elle ne devrait l'être (avec de longues périodes de préavis et des indemnités de licenciement élevées) car la protection des revenus est faible ou largement insuffisante (par exemple les avantages de chômage). Il s'agit non pas de défendre une protection excessive de l'emploi, mais plutôt de renforcer la protection des revenus afin de créer l'espace pour un accord social qui allège les règles de la protection sociale, pour parvenir à une protection sociale

globale plus équilibrée. En fait, la convention (n° 158) de l'OIT fait le lien avec une assurance-chômage.

Il faut prouver à l'orthodoxie économique que l'hypothèse selon laquelle les normes internationales du travail provoquent inévitablement des coûts de main-d'œuvre élevés, entraînant une réduction de la compétitivité et une délocalisation des emplois, n'est pas nécessairement vérifiée. Cet argument est partiellement faux et partiellement exagéré. Des normes de travail améliorées conduisent très souvent à une plus grande productivité, ce qui revient à dire que le coût de la main-d'œuvre d'une unité, qui est le paramètre décisif pour la compétitivité internationale, n'a pas besoin d'augmenter et qu'il peut même baisser. Les employeurs qui, évitant des temps de travail excessivement longs, accordent une période de repos hebdomadaire minimale et une norme minimale de santé et de sécurité au travail, ont constaté qu'ils ne sont pas pénalisés par rapport à leurs concurrents qui n'observent pas de telles règles. La raison en est que l'observation des normes augmente la motivation des travailleurs, réduit la fatigue, le nombre de fautes professionnelles ainsi que le nombre d'accidents et qu'elle apporte d'autres avantages économiques et sociaux. La discrimination au travail peut coûter cher, car elle peut empêcher le développement. Elle provoque l'exclusion de certains travailleurs du travail en général et de certaines activités en particulier, ce qui réduit la capacité des ressources humaines. Elle implique le gaspillage ou la sous-utilisation des talents et des compétences disponibles sur le marché du travail. La Banque mondiale a effectué une étude dans laquelle elle conclut que l'égalité d'enseignement et de formation professionnelle entre hommes et femmes ainsi que l'absence de discrimination sur le marché du travail auraient entraîné depuis les années 1960 un taux de croissance économique de 50 % supérieur en Asie du Sud et de 100 % supérieur au Sub-Sahara africain [Banque mondiale, 2000].

On a constaté qu'en fixant un salaire minimal, on améliore les performances économiques. Cela change la façon dont les entreprises se font concurrence. En l'absence d'un plancher minimal de salaires, les entrepreneurs ne sont pas encouragés à innover. Ils trouvent difficile d'accroître leur part de marché car ils ne peuvent délocaliser les entreprises non rentables qui pourraient rester rentables si elles employaient une main-d'œuvre dont les salaires sont bas. Au contraire, si la possibilité de concurrence par des salaires au-dessous de la norme disparaît, il convient de trouver d'autres moyens plus constructifs pour se maintenir compétitif. Les entreprises doivent atteindre un seuil de productivité suffisant pour satisfaire le salaire minimal à payer. En effet, les salaires minimaux incitent les employeurs à améliorer la

gestion, la technologie, les produits, les procédés, l'organisation du travail et les connaissances et compétences des travailleurs. Les entreprises qui ne peuvent atteindre la norme qui a été fixée seront exclues du marché, et des entreprises plus rentables prendront à leur compte leurs parts de marché. Ainsi, les salaires minimaux permettent une rentabilité dynamique bien supérieure à la rentabilité statique qui consiste à réduire le coût des moyens de production.

Un autre avantage important à tirer de l'application de normes internationales du travail est la promotion de la paix sociale par le biais d'une plus grande justice en termes de salaires et d'autres conditions d'emploi. Sur la base de la liberté d'association, la participation des travailleurs par le biais de la négociation collective et du dialogue social est un moyen de favoriser la coopération et la confiance mutuelle, ce qui permet à son tour d'accroître la performance économique à l'échelle de la micro- et de la macroéconomie. Les effets s'en ressentent de différentes façons : les travailleurs offrent leurs connaissances et leurs expériences pour améliorer les prises de décision des décideurs ; les conflits d'intérêts peuvent être réglés par le biais de la consultation et de la négociation ; les accords collectifs permettent de prévoir les conditions de marché et d'agir en conséquence, de sorte que les décisions en matière d'investissements peuvent être prises sur la base de connaissances réelles et fermes ; la négociation collective rend le processus d'établissement des salaires plus transparent, ce qui permet d'éviter les mécontentements ou les sentiments d'injustice ; elle permet de réconcilier les aspirations au progrès social avec le potentiel de production des entreprises et des secteurs économiques ; une organisation collective forte du marché du travail et une négociation collective coordonnée tendent à limiter, plutôt qu'à provoquer des pressions inflationnistes, ou à mieux réussir dans ce sens que ne le feraient des schémas de convention décentralisés ; le dialogue social tripartite à l'échelle nationale aide à stabiliser les conditions macroéconomiques, qui est une condition *sine qua non* de taux d'emploi élevés ; le dialogue social a également facilité la transition d'économies centralisées à des économies de marché.

La sécurité de l'emploi et des revenus peut avoir plusieurs impacts positifs : les travailleurs bénéficiant d'une certaine sécurité sont plus disposés à prendre des risques, et aussi à faire part de leur expérience à d'autres travailleurs ainsi qu'aux décideurs ; ils sont plus prêts à collaborer aux changements liés à la technique et à l'organisation. La sécurité des travailleurs, la souplesse du marché du travail ne sont pas des objectifs qui s'opposent, mais plutôt qui se soutiennent. Protéger les travailleurs d'une perte d'emploi ou d'une baisse de revenus revêt

encore plus d'importance dans les économies ouvertes qui peuvent être soumises à une plus grande pression compétitive, à des changements structurels plus rapides et plus volatiles, et à des crises extérieures contagieuses. Dans une telle situation, la protection des travailleurs des risques et aléas sociaux est l'alternative positive au protectionnisme du marché de production, car elle fixe des restrictions aux importations et offre des aides pour protéger des emplois ou des secteurs spécifiques. L'élimination du travail forcé et du travail des enfants n'est pas uniquement un impératif moral. Elle offre de nets avantages économiques. Le travail forcé freine le développement car il maintient les capitaux et la main-d'œuvre au stade des activités prémodernes qui ne pourraient survivre sans cela. Le travail des enfants peut être un moyen à court terme d'assurer la survie des familles, mais c'est au prix très cher payé d'une réduction de l'espérance de vie et des années de travail. Il empêche l'éducation et la formation, réduisant ainsi la productivité de la main-d'œuvre et freinant à long terme le développement. En outre, le travail des enfants augmente la main-d'œuvre et réduit les salaires.

Les politiques qui visent à encourager le plein-emploi, productif et choisi librement, sont essentielles à tout effort de développement. Elles sont aussi essentielles pour rendre la mondialisation acceptable socialement parlant. Les travailleurs déplacés en raison de l'évolution des techniques, de la relocalisation des emplois ou de la sous-traitance ne seront réemployés que si de nouveaux emplois productifs sont disponibles. La quantité des emplois ne doit pas être mise en concurrence avec la qualité de l'emploi. Selon Amartya Sen, un économiste du développement réputé, la lutte contre le chômage ne devrait pas servir d'alibi pour refuser des conditions de travail raisonnables à ceux qui ont un emploi [Sen, 2000].

En outre, il convient d'entendre que les coûts afférents à l'application des normes de travail doivent inévitablement être à la charge de l'employeur. Les coûts de nombreux avantages acquis passent à la charge des travailleurs sous la forme de salaires plus bas ou d'impôts plus élevés. Enfin, le non-respect des normes internationales du travail peut coûter très cher, en tous les cas plus cher que leur respect. Par exemple, en l'absence de protection de l'emploi, les employeurs risquent d'avoir à prendre en charge des coûts excessifs de procédures suite au renvoi de travailleurs. Alors que l'application des normes entraîne des coûts qui, pour la plupart, sont directs, facilement visibles et mesurables, immédiats et localisés, elle induit des avantages qui ont tendance à être indirects, intangibles et difficiles à mesurer. C'est seulement lorsque les effets négatifs de l'absence de normes internatio-

nales du travail s'accumulent, par exemple sous forme de pauvreté, de criminalité et de désintégration sociale que l'on prend pleinement conscience de l'utilité économique et sociale de ces normes.

Pour conclure, les normes internationales du travail peuvent à la fois prévenir la concurrence destructrice du marché du travail en fixant un seuil minimal de salaires et autres conditions d'emploi, et promouvoir la concurrence constructive en poussant les entreprises à améliorer leur productivité et à encourager la paix et la cohésion sociales. Les normes internationales du travail constituent à la fois la fin et le moyen du développement économique. C'est pourquoi l'argument de l'orthodoxie économique, qu'avancent plusieurs politiciens, selon lequel les pays doivent d'abord se développer avant de pouvoir appliquer les normes internationales du travail n'est pas fondé (pour une description complète des effets positifs des normes internationales du travail, se reporter à Sengenberger [2002]).

Des études empiriques menées par l'OCDE et l'OIT ont révélé que les pays qui respectent les normes internationales fondamentales du travail ont des résultats à l'exportation meilleurs, et que l'investissement direct étranger tend à éviter les pays où les droits des travailleurs sont très réduits. Cela étant, ce n'est pas vrai dans tous les cas. La Chine a été accusée de non-respect grave des normes en supprimant les syndicats et en ayant recours au travail forcé. Elle est néanmoins devenue ces dernières années un des principaux pays exportateurs et le plus gros bénéficiaire d'investissements directs étrangers. Deux facteurs pourraient bien expliquer cette anomalie: la taille et la croissance du marché de matières premières qui rendent le pays attractif aux investisseurs; et le fait que la Chine, à l'instar d'autres pays du Sud-Est asiatique, a effectué, comparativement, des investissements importants dans les infrastructures techniques et sociales, y compris dans le domaine de l'éducation et dans celui des compétences de la main-d'œuvre. Mais les restrictions imposées à la liberté d'association et le fait de conserver des salaires bas pourraient bien porter atteinte aux projets futurs de croissance de la Chine, ce que semblent révéler des signes de plus en plus marquants de tension sociale et de troubles politiques. Pour juger de l'impact des normes de travail, il convient de porter attention à tous les types de normes, y compris à celles qui touchent à la participation, la protection et la promotion. La performance économique est meilleure et plus durable dans les pays qui appliquent les trois sortes de normes (ce qui est le cas, par exemple, des pays nordiques en Europe).

PERSPECTIVE PLUS LARGE DU RÔLE DES NORMES INTERNATIONALES
DU TRAVAIL : ENCOURAGER LE DIALOGUE SOCIAL
ET LA COOPÉRATION À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

La justification «classique» des normes internationales du travail pourrait bien être la prévention de conditions d'emploi et de travail en-deçà des normes, par le biais de la réglementation. Elles ont pourtant une perspective plus large, que l'on constate en observant leur origine. Les conventions et les recommandations de l'OIT sont appliquées lorsqu'un nombre important de pays membres sont confrontés simultanément à la même question ou la même problématique, et qu'en même temps, certains pays ont déjà mis au point des politiques et des mesures qui parviennent avec succès à résoudre ledit problème. Si un instrument de l'OIT est adopté par une majorité aux deux tiers de la conférence internationale du travail, il est alors transmis aux autorités législatives nationales pour ratification. L'application de l'instrument dans les pays membres et la surveillance de la bonne application par des commissions d'experts de l'OIT permettent habituellement de mieux saisir encore le problème et la façon de l'aborder. Si un pays ne parvient pas à respecter une convention de l'OIT, ses pratiques seront soumises à un examen, à la suite de quoi des recommandations seront normalement formulées sur les mesures à prendre pour faire face aux problèmes qui sont à l'origine de cette non-conformité.

Les renseignements recueillis et la consultation entre les pays avant l'adoption d'une norme de l'OIT, les sondages effectués après adoption dans le cadre d'un pays donné, et les informations transmises en retour à l'OIT sont autant d'éléments précieux pour constituer la connaissance internationale qui permettra de prévoir la meilleure façon de traiter les questions liées au travail. Cela englobe la sagesse accumulée à l'échelle internationale sur l'utilisation du travail et la façon d'éviter ou de résoudre des conflits professionnels grâce à l'expérience acquise des pratiques d'emploi et de travail aussi bien positives que négatives. La composition tripartite (employeurs, travailleurs et gouvernements) du corps législatif de l'OIT et de ses organes de contrôle garantit que lors de la conception des normes, il est tenu compte de leur faisabilité et de leur rentabilité. Grâce à la représentation de tous les pays au sein de ces organes, il est tenu compte de la diversité des situations et des institutions locales, ainsi que des besoins locaux. En conséquence, les normes internationales du travail sont bien le fruit du dialogue social et de la coopération. On peut les considérer comme étant des *biens publics mondiaux*, que quiconque peut utiliser gratuitement. De plus, elles ajoutent de la valeur à la politique nationale en matière d'emploi et de

travail. Si l'on en croit Valticos [1969], elles représentent une source d'inspiration pour l'action nationale. C'est dans cette perspective que ces normes constituent un service aux entreprises et aux économies prises dans leur ensemble, bien plus qu'elles ne sont une entrave normative pour les entreprises et les gouvernements auxquels elles sont destinées.

Voici quelques exemples qui pourraient illustrer le caractère valorisant des normes internationales du travail : une des conséquences très nettes de la mondialisation économique est l'accélération des changements structurels des pays qui s'ouvrent au commerce international et aux mouvements de capitaux. Pour éviter les risques et maximiser les profits liés au commerce, les employeurs tout comme les employés doivent s'adapter rapidement et efficacement, pour s'orienter vers de nouveaux produits et de nouveaux procédés, acquérant ainsi de nouvelles connaissances et de nouvelles compétences. Les gouvernements doivent pouvoir offrir les connaissances et les services qui pourront encourager l'ajustement commercial grâce à des systèmes d'information sur le marché du travail et à des politiques actives dans ce domaine. Sur la base des conventions relatives à la mise en valeur des ressources humaines et aux services de l'emploi, l'OIT pratique un système de services consultatifs destinés aux pays qui souhaitent bénéficier des politiques et des pratiques les plus avancées, les plus expérimentées et les plus efficaces du monde. Ce service est accessible même aux pays qui n'ont pas ratifié les conventions correspondantes. La Chine, par exemple, a été très soucieuse de tirer profit de l'expérience de l'OIT lorsqu'elle a dû faire face à un chômage croissant, à des tensions de plus en plus fortes sur le marché du travail et à des troubles sociaux lors de l'ouverture et de la privatisation de son économie.

Le Cambodge offre un exemple pertinent d'aide internationale qui peut être apportée aux pays dont la situation de l'emploi est perturbée par la situation du commerce. Compte tenu de l'élimination progressive de l'accord multifibre sur les textiles et l'industrie de la confection en 2004, et de l'énorme expansion des capacités de production de la Chine, des pays comme le Cambodge, la Thaïlande, le Bangladesh, le Sri Lanka, le Maroc et le Mexique se sont sentis menacés par l'intensification de la concurrence, ce qui leur a fait craindre des pertes d'emplois. En 2001, l'OIT a lancé un projet de partenariat unique, avec plusieurs donateurs, dont le Groupe agence française de développement, en faveur de l'industrie cambodgienne de la confection qui emploie plus de 270 000 travailleurs, pour la plupart des femmes, et effectue plus de 80 % de toutes les exportations. Le projet, intitulé « Better Factories Cambodia » (Meilleures entreprises du Cambodge), a permis la mise en place d'une équipe de contrôleurs du travail indépendants chargés

d'effectuer des visites à l'improviste dans les usines de confection, pour vérifier des éléments aussi variés que la liberté d'association, les salaires, les heures de travail, les installations sanitaires, la sécurité des machines ou le contrôle du bruit. La liste de contrôle, établie sur la base du droit du travail cambodgien et des normes de l'OIT compte 500 rubriques. Les contrôles fournissent une source d'informations indépendantes et transparentes qui peuvent être utilisées par les entreprises qui achètent les produits confectionnés afin de prendre les décisions appropriées en matière de crédit et d'investissement. Les organisations de consommateurs et de travailleurs ont elles aussi accès à ces informations. De plus, l'OIT offre aux entreprises de fabrication une aide directe sous forme de mesures de correction. C'est ainsi qu'elle propose par exemple des possibilités de formation en cours d'emploi ou un renforcement des capacités à l'intention des syndicats, des représentants des employeurs et du gouvernement. Le projet est là pour prouver que l'on peut répondre aux intérêts des consommateurs qui recherchent des produits abordables, à ceux des acheteurs qui peuvent faire des profits, et à ceux des jeunes femmes rurales à la recherche d'un travail décent [OIT, 2004].

Un autre exemple de ce qu'une institution, en l'occurrence l'OIT, peut enseigner au-delà des nations, est la lutte contre le travail des enfants et l'élimination des pires formes de travail des enfants, visées par les conventions de l'OIT n° 138 (1973) et n° 182 (1999). La collecte, la documentation et la diffusion de l'information et de l'expérience acquise, ainsi que l'assistance fournie en matière de coopération technique dans le cadre du programme international pour l'abolition du travail des enfants, enrichissent et développent la disponibilité et les moyens et capacités des intervenants locaux pour faire face au problème. Ce dernier aura ainsi plus de chance d'être reconnu plutôt que caché, ce qui donnera la conviction que l'on peut faire quelque chose. Des conseils ainsi que des modèles de pratiques seront également proposés pour lutter contre le travail des enfants.

Le dialogue et la coopération sont aussi pratiqués dans le cadre de l'Union européenne pour encourager l'application de normes relatives à la Stratégie européenne pour l'emploi. Il s'agit notamment d'objectifs reconnus de tous, tels que l'obtention d'un taux d'emploi global de 70 % d'ici à 2010, de 60 % pour les femmes et de 50 % pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans; d'autres directives stipulent qu'un emploi ou une formation devrait être offert(e) dans une période qui ne dépasse pas 6 mois de chômage pour les jeunes sans emploi, et dans une période qui ne dépasse pas un an de chômage pour les travailleurs adultes sans emploi. Pour atteindre ces objectifs, on a utilisé la méthode de la

«coordination ouverte». Pour permettre aux pays d'échanger leurs expériences et de profiter mutuellement des leçons qu'ils en tirent, des examens collégiaux ont été menés entre les États-membres, en même temps qu'ont été établis des points de comparaison et des mesures de la performance (indicateurs statistiques). La méthode permet d'identifier les mesures et les pratiques qui conviennent le mieux pour répondre aux objectifs communs de chaque État-membre et de l'Union prise dans son ensemble.

En résumé, le dialogue et la coopération à l'échelle internationale sont des instruments grâce auxquels l'emploi et les conditions de travail peuvent atteindre le niveau prévu dans les normes, non pas pour les rendre uniformes dans toutes les nations, mais conformes à la pratique, aux connaissances et à l'expérience considérées comme les meilleures dans le monde.

OBSTACLES AU RESPECT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Malgré les avantages sociaux et économiques indéniables que retirent les pays qui observent les normes internationales du travail, on constate une hésitation, voire même une opposition à l'application catégorique de ces normes. La violation des normes internationales du travail, et même des normes fondamentales, est monnaie courante dans les pays en développement et dans certains pays en transition. Mais en fait, même dans les pays développés riches, on constate des déficits significatifs dans l'application des normes.

Les raisons en sont multiples et complexes. Parmi elles, on citera les objections bornées et d'ordre idéologique émises à l'encontre des normes internationales du travail, selon lesquelles la mondialisation ne permettrait pas d'améliorer les conditions de travail; les économies centrées sur les micro-entreprises qui favorisent la logique économique individuelle plutôt que la logique collective; l'insouciance et l'inertie (l'application des normes du travail requiert des efforts supplémentaires de la part des employeurs); le refus pour des motifs culturels («les normes internationales du travail ne sont pas compatibles avec l'islam»); les questions sur le caractère universel des normes internationales du travail; les problèmes perçus par les gouvernements autoritaires et dictatoriaux (qui craignent la puissance et l'influence des syndicats); les intérêts acquis qui s'en trouveraient menacés (par exemple les hommes craignent un déclin de leurs perspectives professionnelles et la perte de leurs privilèges en cas d'éradication de la discrimination homme-femme).

Bien que ces raisons existent depuis longtemps, deux phénomènes importants se sont produits ces dernières décennies dans l'environnement mondial, politique et économique, qui ont été à l'origine d'obstacles majeurs dans la progression des normes internationales du travail. Il s'agit, d'une part, du fait que l'on est passé de la puissance du travail à la puissance du capital; et, d'autre part, que l'on dispose de surplus de main-d'œuvre important résultant d'efforts insuffisants pour lutter contre le chômage et le sous-emploi par le biais d'une politique macroéconomique.

Les syndicats sont les parties prenantes les plus importantes aux normes de travail aussi bien nationales qu'internationales et ce sont des partenaires décisifs quand il s'agit de dialogue social. Dans la grande majorité de pays, la densité et l'influence des syndicats ont décliné. La mondialisation économique a eu un impact négatif sur la force des syndicats et de la négociation collective. La mobilité internationale des capitaux a augmenté, ce qui a ouvert la voie à de nouvelles options stratégiques pour les employeurs, telles que la relocalisation d'une unité de production, et les nouvelles techniques d'information, de communication et de transport ont facilité et rendu la sous-traitance de la production et des services moins chère. La seule menace que représente la délocalisation de la production suffit à affaiblir la position des travailleurs sur le terrain de la négociation et à les inciter à faire des concessions en termes de salaires et autres conditions d'emploi. On relève des exemples flagrants de concessions accordées récemment en termes de salaires, d'avantages sociaux et d'heures de travail dans les secteurs de l'automobile et de l'électricité allemands, suite à la pression imposée par des entreprises, même parmi les plus florissantes. Une étude menée aux États-Unis a montré que les menaces formulées par certaines entreprises de fermer ou de déplacer certaines de leurs unités ont été très efficaces pour saper les efforts d'organisation des syndicats. Dans les industries les plus touchées par la fuite des capitaux, telles que les industries du textile et de la confection, les composants électroniques, l'alimentation et la métallurgie, les menaces de fermeture d'unités de production atteignaient une moyenne de plus de 70 % à la fin des années 1990 [Bronfenbrenner, 2000]. Il est évident que le transfert de pouvoir dans les relations de travail va à l'encontre de la mise en application des normes de travail, du maintien d'une confiance mutuelle dans les relations de travail et de la poursuite du dialogue social. On ne peut passer sous couvert le déséquilibre qui existe entre la protection des droits du travail et celle des capitaux. Par exemple, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a déjà accepté d'établir un lien entre des sanctions commerciales et des droits de la propriété

intellectuelle. La question se pose de savoir pourquoi l'OMC devrait prévoir des sanctions pour protéger la propriété intellectuelle contre des actes de vols, d'expropriations ou de copies – ce qui est dans l'intérêt des multinationales – alors qu'elle n'est pas en mesure de protéger par les mêmes moyens les normes fondamentales du travail (en bloquant les sanctions imposées à la main-d'œuvre)? En outre, comment se fait-il que l'OIT, bien que déclarée par les ministres du Commerce comme la principale organisation compétente pour le contrôle de l'application des normes, ne soit pas dotée de pouvoirs plus grands pour pouvoir appliquer ses conventions?

Pour reprendre leur force et leur pouvoir de négociation dans le cadre de l'économie mondiale, les syndicats devront chercher à développer leur organisation internationale et à conclure des accords collectifs internationaux. Des ouvertures ont été faites dans ce sens. Par exemple, une coopération s'est développée entre syndicats de multinationales et des accords-cadres ont été instaurés entre des multinationales et des organisations syndicales mondiales. À ce jour, il en existe plus de 30 (notamment les accords concernant les entreprises françaises Danone, Accor, Carrefour, Renault, Électricité de France et Rhodia). Au titre de ces accords, les compagnies s'engagent à respecter les normes de travail fondamentales et à assurer le suivi de leur application conjointement avec les syndicats.

En partie en raison de l'exportation des emplois qui étaient auparavant dans les pays industrialisés et de l'augmentation du nombre de pays dont l'économie est émergente ou en transition, et en même temps à cause du déclin de la force de négociation des travailleurs, l'augmentation du salaire réel a été très modérée, voire nulle, et est restée bien en arrière par rapport à l'amélioration de la productivité. Ceci a entraîné un cercle vicieux dans lequel on a constaté à la fois une faible performance de l'emploi, une baisse du pouvoir de consommation et une baisse générale de la demande. Selon des estimations antérieures, la perte des emplois constatée dans les secteurs de fabrication employant une forte main-d'œuvre des pays industrialisés, résultant du commerce Nord-Sud, varie de 3,5 millions [Kucera et Milberg, 2003] à 7 millions [Wood, 1995]. Mais ces chiffres ne traduisent pas toute la vérité. Outre la relocalisation de la production à l'étranger, on constate un déplacement important des travailleurs dû à la sous-traitance du travail vers des firmes étrangères à faibles prix et à salaires bas (ainsi, le projet actuel de directive de l'Union européenne concernant les services élargit les possibilités d'engagements à salaires bas). Encore plus grave que la perte directe d'un emploi, les conséquences des transferts d'emploi et de la sous-traitance en termes

d'insécurité professionnelle peuvent entraîner une restriction de la consommation et des taux d'épargne élevés. De plus, les épargnes n'entraînent pas nécessairement, comme on pourrait le croire, un accroissement des investissements. Au contraire, elles risquent d'entraîner des investissements plus faibles dans la mesure où les entreprises prévoient une réduction des ventes. Il est évident qu'il existe un problème de déficience de la demande nationale. Par ailleurs, les effets de la relocalisation et de la sous-traitance pour les pays à salaires bas risquent de ne pas être aussi favorables que ce que prévoient les théories économiques courantes. Les investissements entrants risquent de provoquer plus de suppressions de postes que les investissements domestiques, limitant ainsi la capacité de création d'emplois due aux investissements directs étrangers. Les multinationales prélèvent souvent du marché du travail local les travailleurs les plus qualifiés, ce qui a des effets négatifs défavorables sur les entreprises nationales. Les entrées d'investissements ont tendance à être très sélectives, touchant principalement les régions les plus avancées, dotées des meilleures infrastructures, et ignorant les régions défavorisées et rurales où le développement des emplois se fait ressentir avec le plus d'urgence. De toute évidence, les inégalités de salaires et de revenus dans les pays pauvres – notamment la Chine et l'Inde – augmentent encore plus vite que dans les nations riches.

Le plus grand obstacle qui se pose à l'amélioration des normes de travail est l'énorme masse salariale de réserve disponible dans le monde. En gros, un tiers de la main-d'œuvre mondiale est sans emploi ou en sous-emploi, ce qui, dans le cadre des relations au travail, favorise considérablement les employeurs. La main-d'œuvre a tendance à être plus souple et plus facile à exploiter. Tant que perdure cette situation d'excès de main-d'œuvre et en l'absence généralisée de protection sociale, il sera difficile d'augmenter les salaires et d'améliorer la qualité des emplois. De plus, les employeurs ne font pas beaucoup d'efforts pour investir dans la mise en valeur des ressources humaines en vue d'en améliorer la capacité de production. Pour lutter contre la pauvreté, il est indispensable de rendre les emplois plus productifs. C'est l'absence massive d'emplois et non la réglementation excessive qui est la principale cause du développement de l'économie informelle, avec des entreprises et des travailleurs à faible productivité. Tout ceci se conjugue pour renforcer le piège d'une faible productivité, de salaires bas, de la pauvreté et de la forte croissance de la population dans les pays pauvres.

Dans une large mesure, les faibles résultats de l'emploi dans le monde peuvent être attribués à des politiques monétaires et fiscales restrictives. L'austérité fiscale a été imposée aux pays en développe-

ment par les institutions financières internationales comme une condition pour l'obtention de crédits. La contrainte fiscale et monétaire a toutefois également été pratiquée dans les pays industrialisés, en particulier dans l'Union européenne. Des taux d'intérêt à court terme comme à long terme ont vu le jour depuis les années 1970. Dans les pays du G7, les taux d'intérêt réels sont passés d'une moyenne de 3 % dans la période comprise entre 1959 et 1981 à 2 % par la suite. Avec l'augmentation des coûts des capitaux, l'investissement devient plus risqué. L'investissement réel chute ou bien il est supplanté par des investissements d'ordre financier. Les investissements du secteur public ne parviennent pas à combler ce déficit, car dans le cadre du système actuel du Pacte européen de stabilité et de croissance, le secteur public subit une forte pression à la consolidation. Des politiques macroéconomiques plus expansionnistes et également des dépenses publiques anticycliques plutôt que cycliques seront nécessaires pour parvenir non seulement à une stabilité macroéconomique, mais aussi pour augmenter la croissance et l'emploi. Il est difficile de saisir la raison pour laquelle l'Union européenne n'est pas prête à engager la Banque centrale européenne à mettre clairement la croissance économique et l'emploi sur un pied d'égalité avec la stabilité des prix dans ses objectifs de politique monétaire.

Il manque une dimension sociale dans la gestion du processus de mondialisation. Les prises de décisions d'ordre commercial, économique et financier sont nettement séparées des prises de décision relatives au travail et aux politiques sociales. Les premières sont mises au premier plan, les autres à l'arrière-plan. Dans le domaine de l'emploi, le «sectorialisme» domine, ce qui veut dire que les compétences sont partagées entre le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'OMC et l'OIT. Ces organisations donnent fréquemment des conseils d'ordre politique divergents, voire conflictuels, aux gouvernements nationaux (les cas où elles unissent leurs efforts, comme par exemple dans le projet susmentionné sur le Cambodge, sont rares). Dans le même temps, les compétences ne sont pas précises, ou alors se chevauchent. Par ses politiques de prêts, le FMI intervient dans les politiques du marché du travail, bien que cela ne fasse pas partie de son mandat et qu'il n'ait pas la compétence technique nécessaire dans ce domaine. On constate parallèlement une absence d'intégration des politiques et de cohérence politique à l'échelle nationale. Les ministres du Travail et des Affaires sociales ainsi que les ministres des Finances suivent souvent des politiques différentes, sinon incompatibles, et transfèrent ces divergences à l'échelle des organisations politiques internationales. La coordination

politique deviendra une nécessité, notamment pour empêcher que des impôts sur les sociétés foncièrement inégaux entre pays en compétition encouragent l'évasion fiscale et des transferts de capitaux non justifiés en termes économiques.

CONCLUSION

La réglementation nationale du marché du travail est préconisée conformément aux normes internationales du travail afin de prévenir la compétition destructrice, tout en favorisant la concurrence constructive, grâce à une utilisation meilleure et plus efficace des ressources humaines et une plus grande productivité du travail et des capitaux. En outre, les normes internationales du travail servent de base au dialogue et à la coopération à l'échelle internationale, qui à leur tour permettent de diffuser des politiques et des pratiques de qualité dans le domaine du travail. Les conventions pertinentes de l'OIT, qui visent à atteindre un plein-emploi productif et choisi librement, sont souvent freinées par un manque de volonté d'application des normes. Les principaux obstacles ne sauraient être imputés au manque de faisabilité économique ou au manque de retombées économiques de l'application des normes. Il s'agit plutôt d'obstacles d'origine politique qui concernent des transferts de pouvoir au détriment du travail et de ses organisations, principales partenaires de l'application des normes liées au travail; et d'une cohérence et d'une coordination politiques insuffisantes, aussi bien au niveau national qu'international, entraînant une rupture entre les politiques économiques et les politiques sociales et des politiques macroéconomiques en faveur de l'emploi inappropriées. Au cours de la deuxième vague de mondialisation, le problème de la gestion de cette mondialisation est analogue à celui que l'on a connu à la fin de la première vague de mondialisation, qui remonte au début du ^{xx}e siècle. Il est donc temps de rappeler les principes de base sur lesquels l'OIT a été fondée en 1919: il existe incontestablement un lien entre la médiation des conflits entre groupes sociaux à l'intérieur d'une même nation et le règlement des conflits *entre* nations. Un échec politique sur un plan entraînera forcément un échec sur l'autre plan. Il serait bon de se pencher un peu plus sur une compréhension plus approfondie du rôle des normes internationales du travail en vue d'une économie efficace, d'une cohésion sociale et de la stabilité politique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BANQUE MONDIALE, *Engendering Development*, Washington D.C., 2000.
- BHAGWATI Jagdish, « A view from the academia », in US Department of Labor, Bureau of International Labour Affairs, *International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*, Washington D.C., 1994.
- BRONFENBRENNER Kate, *Uneasy Terrain: The Impact of Capital Mobility on Workers, Wages and Union Organizing*, rapport présenté à la « US Trade Deficit Review Commission », New York State School of Industrial and Labour Relations, Cornell University, Ithaca, NY, 6 septembre 2000.
- GHOSE Ajit, *Jobs and Incomes in Globalizing World*, OIT, Genève, 2003.
- HANSEN G.H., *Should Countries Promote Foreign Direct Investment ?* CNUCED, G-24, *Discussion Paper Series*, n° 9, Genève, 2001.
- KUCERA David et MILBERG William, « Deindustrialization and changes in manufacturing trade: factor content calculations for 1978-1995 », *Review of World Economics*, vol. 139, n° 4, 2003, p. 601-624.
- MARSHALL Alfred, *Principles of Economics*, Porcupine Press, Philadelphie, 1982.
- OIT, *Eighth Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector*, OIT, Genève, 2004.
- OMAN Charles, *Policy Competition for Foreign Direct Paris Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI*, OCDE, Paris, 2000.
- PAPOLA TRILOK SING, « International labour standards and developing countries », in SENGENBERGER W. et CAMPBELL D. (dir.), *Normes de travail internationales et interdépendance économique*, Institut international d'études sociales, Genève, 1994.
- SACHS Jeffrey, *Globalization and Employment*, Public Lectures, Institut international d'études sociales, Genève, 18 mars 1996.
- SEN Amartya, « Work and rights », *Revue internationale du travail*, vol. 193, n° 2, OIT, Genève, 2000.
- SENGENBERGER Werner, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Friedrich-Ebert-Foundation, Bonn, 2002.
- VALTICOS Nicolas, « Fifty years of standard-setting activities by the International Labour Organisation », *Revue internationale du travail*, vol. 100, n° 3, septembre 1969.
- WOOD Adrian, « How trade hurt unskilled workers », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 3, 1995, p. 57-80.

Liste des participants du séminaire d'Annecy
(troisièmes entretiens France-BIT):
les 11 et 12 avril 2005

- PETER AUER Chief, Employment Analysis and Research Unit, BIT.
- RAJENDRA K. BANDI Chairperson, Center for Software & IT Management, Indian Institute of Management, Bangalore.
- GENEVIÈVE BESSE chargée des questions internationales, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), ministère de l'Emploi, du Travail et de la cohésion sociale (METCS).
- HAROON BHORAT Director, Development Policy Research Unit (DPRU) University of Cape Town, South Africa.
- DANIEL COHEN professeur, économiste, ENS.
- ALEXIA DAUCHY chargée de mission, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (METCS).
- MICHAEL DAUDERSTÄDT Head, International Policy Analysis Unit, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
- FRANÇOIS EYRAUD Chief, Conditions of Work and Employment Programme, BIT.
- RASHID FILALI MEKNASSI professeur de droit, université de Rabat.
- KLARA FOTI économiste, Institute for the World Economy, Budapest.
- ANNIE FOUQUET directrice de la DARES (METCS).
- MICHEL FOUQUIN directeur adjoint du CEPIL.
- JACQUES FREYSSINET président du Conseil scientifique du Centre d'études pour l'emploi.
- BERNARD GAZIER, professeur, chercheur, Matisse, université de Paris-I-Panthéon-Sorbonne.
- DAMIAN GRIMSHAW Professor, Director European Work and Employment Research Center, University of Manchester.
- MICHEL GUERRE conseiller technique pour les Affaires européennes et internationales, DRT
- MARYSE HUET chargée de mission à la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME).
- JEAN-CLAUDE JAVILLIER Senior Adviser, International Institute for Labour Studies, BIT.
- BRIAN LANGILLE Professor, University of Toronto (intervenant).

JEAN-PIERRE LAVIEC	Director a.i., International Institute for Labour Studies.
FRÉDÉRIC LERAIS	chef de la mission analyse économique, DARES (METCS).
JEAN-DANIEL LEROY	Director, Paris Office, BIT.
ADRIANA MARSHALL	Senior Labour Economist, Instituto de Desarrollo económico y social, Buenos Aires.
DOMINIQUE MÉDA	chef de la Mission Animation de la recherche, DARES (METCS).
MARIE-ANGE MOREAU	professeur de droit, juriste à l'Institut européen de Florence.
MARIE-LAURE MORIN	conseiller à la Cour de Cassation.
ANNE MUXART	ministère des Finances (DGTPE, PCN).
TOM PALLEY	Chief-Economist US-China Economic and Security Commission (intervenant).
JEAN-MARIE PAUGAM	Institut français des Relations internationales (IFRI).
EMMANUEL REYNAUD	Chief, Social Security Policy and Development Branch, BIT.
GERRY RODGERS	Director, Policy Integration Department, BIT.
RICHARD ALEXANDER ROEHL	Research Manager, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Dublin, intervenant.
VALÉRIE ROUXEL-LAXTON	économiste, Commission européenne.
WERNER SENGENBERGER	Consultant of International Organizations, Former Director of the Employment and Training Department of the ILO, Geneva (intervenant).
MAZYAR TAHERI	délégation aux Affaires européennes et internationales, DAEI.
MICHEL THIERRY	inspecteur général des affaires sociales, délégué suppléant du gouvernement français auprès du BIT.
RAYMOND TORRES	Head Employment Analysis and Policy, OECD (intervenant).
JEAN-FRANÇOIS TROGRIC	observateur au titre du gouvernement français.
LEONELLI TRONTI	Head, Short-Term Statistics on Employment and Labour Incomes, Central Directorate for Short-Term Business Statistics, Rome.
JOHANNA WALGRAVE	Director, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department.
PHILIPPE WAQUET	conseiller doyen honoraire à la Cour de Cassation.

Liste des auteurs

PETER AUER	BIT (Bureau international du travail).
GENEVIÈVE BESSE	DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques).
DANIEL COHEN	École normale supérieure et CEPREMAP.
MIREILLE DELMAS-MARTY	professeur au Collège de France.
MICHEL FOUQUIN	CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales).
BERNARD GAZIER	MATISSE, CNRS et Université Paris-I.
BARBARA GERSTENBERGER	Observatoire européen du changement (EMCC).
DOMINIQUE MÉDA	DARES.
MARIE-ANGE MOREAU	professeur à l'Institut universitaire européen (Florence, Italie), chaire de droit social, en détachement de l'Université Paul-Cézanne (Aix-Marseille-III).
RICHARD ALEXANDER ROEHL	Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.
RAYMOND TORRES	OCDE (Organisation de coopération et de développement économique).
BRIAN A. LANGILLE	professeur à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, détaché à l'Institut international d'études sociales, à Genève.
WERNER SENGENBERGER	consultant pour des organisations internationales, ancien directeur de l'emploi et de la formation professionnelle à l'OIT.
PHILIPPE WAQUET	conseiller doyen honoraire à la Cour de Cassation.

Composition: Bouchène
Achevé d'imprimer en novembre 2005
par l'Imprimerie France Quercy à Cahors.
Dépôt légal: décembre 2005
N° d'impression: 00000
Imprimé en France