

**POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**

DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Dimension sectorielle des travaux de l'OIT**Les aspects sectoriels de la crise
économique mondiale actuelle****Introduction**

1. A la suite des discussions du Conseil d'administration à sa session de novembre 2008, il a été suggéré que l'OIT suive les répercussions de la crise et ses incidences sectorielles probables. Le présent rapport, établi entre décembre 2008 et début février 2009, traite essentiellement des conséquences de la crise sur l'emploi et s'appuie sur diverses sources (médias, données émanant des pouvoirs publics et d'organisations d'employeurs et de travailleurs et documents récents du BIT). Compte tenu de l'évolution rapide de la crise, les chiffres indiqués peuvent encore changer et faire l'objet de plus amples discussions. Axé sur deux des secteurs les plus gravement touchés, l'automobile et le bâtiment, le présent document vise à donner un aperçu de l'évolution récente du marché de l'emploi dans ces branches d'activité, à analyser des questions particulières touchant au travail et à exposer des mesures de politique générale envisageables pour l'OIT et ses mandants. Des enjeux de politique générale sont passés en revue dans les observations finales.
2. Le Forum de dialogue mondial sur l'incidence de la crise financière sur les travailleurs du secteur financier (24-25 février 2009) a porté sur un autre secteur essentiel. Le Bureau suit les répercussions sectorielles de la crise, et d'autres secteurs font actuellement l'objet d'un examen (commerce, textile/habillement, tourisme, éducation, services collectifs, services de santé et services publics). Il est prévu de faire rapport sur les faits nouveaux intervenus dans ces secteurs au Conseil d'administration à sa session de novembre 2009.

Evaluations sectorielles

A. Secteur de l'automobile

Situation antérieure à la crise et principales tendances

3. En 2004, selon les estimations, les constructeurs d'automobiles et les fabricants de pièces employaient 8,4 millions de personnes dans le monde (Europe occidentale: 2,03 millions; Chine: 1,65 million; Amérique du Nord: 1,12 million; Fédération de Russie: 0,76 million; et Japon: 0,73 million) et ont produit 44,5 millions de véhicules de tourisme contre 53 millions en 2007. Au cours de la même période, le nombre de travailleurs par véhicule produit a toutefois lui aussi augmenté étant donné que ces emplois étaient créés en grande partie dans de nouvelles usines où l'intensité de la main-d'œuvre était relativement faible alors que les gains d'efficacité étaient réalisés dans les usines déjà existantes. Fin 2007, le nombre de personnes travaillant dans la construction d'automobiles dans le monde se situait probablement juste en deçà des dix millions.
4. Avant la crise, les principales tendances du secteur étaient les suivantes:
 - délocalisation géographique: depuis des pays occidentaux et le Japon vers le Brésil, la Fédération de Russie, l'Inde, la Chine et des pays où les coûts de main-d'œuvre sont peu élevés;
 - interdépendance accrue des entreprises, les fabricants de pièces automobiles représentant 65 à 70 pour cent de la valeur ajoutée;
 - coûts croissants qu'il faut assumer pour respecter des limites des émissions et des normes de sécurité toujours plus strictes;
 - instabilité des prix du pétrole entraînant une moindre demande de véhicules qui génèrent relativement plus de bénéfices.
5. Ces tendances se rapportent à la crise actuelle dans le secteur sur trois plans concrets:
 - les mesures d'encouragement précédemment accordées par les pouvoirs publics au secteur ont entraîné une sous-exploitation de la capacité. Cette surcapacité, estimée à 34 millions de véhicules, est encore accrue par la construction récente d'une série d'usines;
 - la structure de la chaîne de valeurs ainsi que la production en flux tendus ont augmenté le risque de faillites en série;
 - les bailleurs de fonds des constructeurs d'automobiles ont immédiatement subi les effets du resserrement du crédit, et ce avant même que la crise financière ne se propage à «l'économie réelle».

Le point sur la crise

6. La crise financière mondiale a frappé de plein fouet le secteur de l'automobile à partir de la seconde moitié de 2008. En 2008, les ventes d'automobiles ont continué d'être orientées à la hausse en Chine et au Brésil, ont stagné en Allemagne et en France et se sont nettement tassées au Japon et aux Etats-Unis. Par rapport aux chiffres de décembre 2007, la chute des ventes a été spectaculaire en décembre 2008: 50 pour cent de baisse en Espagne, 35 pour cent aux Etats-Unis, 22 pour cent au Japon, 7 pour cent en Chine et 14 pour cent au

Brésil¹. La production et la demande de véhicules, toutes catégories d'automobiles confondues et compte tenu de l'ensemble des marchés nationaux, accusent un net repli en 2009. Les ventes devraient se contracter d'au moins 10 pour cent. La Chine et l'Inde enregistreront peut-être une légère augmentation de leurs ventes en 2009, tandis qu'un recul toujours plus marqué devrait se produire en Europe, en Amérique du Nord et au Japon. Selon une étude réalisée par des cadres dirigeants d'entreprises du secteur en janvier 2009, il faudrait s'attendre à une baisse de la production de 27 pour cent au cours de 2009 en Amérique du Nord et de 21 pour cent en Europe. Au niveau mondial, les ventes devraient concéder entre 11 et 13 pour cent². Le problème de surcapacité s'en trouverait encore aggravé: d'ores et déjà, la production mondiale se situe environ à 75 pour cent en dessous du niveau qu'elle avait atteint en janvier 2008.

7. En supposant que le nombre de personnes travaillant dans le secteur automobile au début 2008 frôlait les dix millions et que les entreprises vont adapter les effectifs à la production, plus d'un million d'emplois vont peut-être disparaître au cours de cette année. Cela aurait un effet de domino, qui irait bien au-delà des grands constructeurs et des fabricants de pièces automobiles. Dans ses estimations pour 2009, l'European Automotive Suppliers' Association table sur plus d'un million d'emplois détruits par ricochet pour l'Europe uniquement.
8. La crise est nulle part plus visible que dans l'Etat américain du Michigan, cœur de l'industrie automobile depuis les années vingt. General Motors (GM), Ford et Chrysler, les trois grands noms du secteur, ont vu leurs parts de marché et leur marge bénéficiaire s'effriter en raison de l'implantation de marques étrangères et de la concurrence que leur font les importations. La survie de GM et de Chrysler n'est pas assurée malgré des prêts budgétés par le Trésor américain à hauteur de 17 milliards de dollars, des garanties de prêts bonifiés d'un montant de 25 milliards de dollars au titre du réoutillage et une alliance possible de Chrysler avec le groupe Fiat. Jusqu'à trois millions d'emplois (directs, indirects et induits) pourraient disparaître aux Etats-Unis si ces deux constructeurs et Ford, financièrement fragile, arrêtaient totalement la production nationale, entraînant dans leur chute l'essentiel de la chaîne logistique du secteur automobile du pays³.
9. A la suite des négociations avec le syndicat United Auto Workers, les «banques de l'emploi» mises en place à Chrysler et à GM ont été supprimées, laissant 2 200 personnes sans travail. Les négociations menées avec Ford sur le même problème (au début février) sont encore en cours⁴.
10. En 2007, les constructeurs d'automobiles et les fabricants de pièces employaient près de 190 000 personnes dans le Michigan contre seulement 153 000 en décembre 2008. Entre décembre 2007 et décembre 2008, la contraction de l'emploi a donc été de 10,6 pour cent

¹ «World cars: The big chill», *Economist Intelligence Unit*, 16 janv. 2009.

² Selon Carlos Ghosn, président de la Direction générale de Renault et Nissan, cité sur detnews.com, 26 janv. 2009; et Peter Kelly de la société J.D. Power, autointernationaal.nl, 29 janv. 2009.

³ Center for Automotive Research memorandum: «The Impact on the US Economy of a Major Contraction of the Detroit Three Automakers», 4 nov. 2008, à l'adresse: www.cargroup.org/documents/FINALDetroitThreeContractionImpact_3_002.pdf.

⁴ «GM to end controversial 'jobs bank'», *Yahoo News (AP)*, 28 janv. 2009.

pour la branche du montage et de 22,2 pour cent pour celle des pièces automobiles. Dans le Michigan, le chômage atteignait 10,6 pour cent en décembre 2008 ⁵.

Nouveaux problèmes, politiques et mesures des pouvoirs publics dans le secteur

11. Face au tassement des ventes d'automobiles, la première réaction a été de fermer provisoirement des usines de montage et des usines de fournisseurs dans le monde et de restreindre l'emploi temporaire. Les travailleurs non titularisés (c'est-à-dire les personnes recrutées au bénéfice de contrats de durée déterminée, de contrats temporaires ou de contrats passés avec des agences de placement ou tout autre contrat de ce type) sont les premiers à perdre leur emploi sans, le plus souvent, pouvoir prétendre aux allocations de chômage. Toyota, par exemple, suspend la production pendant onze jours en février et en mars au Japon et licencie la moitié de ses travailleurs temporaires ⁶.
12. Les deux tiers des véhicules vendus dans le monde sont achetés à crédit, d'où les répercussions immédiates de la crise financière sur les ventes. En outre, les consommateurs peuvent assez facilement différer l'achat d'une voiture dès lors qu'ils sont préoccupés par leur situation économique.
13. La crise du secteur de l'automobile se propage rapidement à la chaîne logistique, à d'autres branches d'activité et aux services. Les systèmes de gestion des stocks en flux tendus, appliqués dans l'ensemble du secteur automobile, signifient que les commandes de pièces automobiles fléchissent en même temps que la demande de véhicules. La crise financière amplifie le problème, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Le secteur de l'automobile étant un grand consommateur d'acier, le ralentissement de la production risque de réduire la demande d'acier de 1 pour cent supplémentaire en 2009.
14. Avec 1,8 million de véhicules achetés par an, les entreprises de location de voitures sont les plus gros clients du secteur aux Etats-Unis. Or leur activité se resserre et elles ont des difficultés à revendre leurs véhicules d'occasion ⁷.
15. Les mesures des pouvoirs publics peuvent se répartir dans les catégories suivantes:
 - Maintenir la solvabilité et les liquidités des entreprises (court terme).

L'intervention des pouvoirs publics aux Etats-Unis consiste essentiellement à aider les constructeurs à équilibrer leur bilan en leur accordant des garanties de crédit et des prêts directs. En Europe, les plans gouvernementaux à l'étude prévoient l'injection directe de capitaux. En France, ils incluent une aide financière directe pour les constructeurs à hauteur de 7,7 milliards de dollars, à la condition expresse que les bénéficiaires ne ferment pas leurs usines en France. Le gouvernement de l'Espagne envisage d'autoriser les constructeurs automobiles éprouvant de graves difficultés financières à différer le paiement de leurs cotisations à la sécurité sociale ⁸. Le fait que les usines de montage soient détenues par des sociétés étrangères dans la plupart

⁵ Bureau des statistiques du travail des Etats-Unis: «Automotive industry: Employment, earnings and hours», à l'adresse: <http://www.bls.gov/bls/auto.htm>.

⁶ «World cars: The big chill», *op. cit.*

⁷ «Rental-Car Firms Seek a Bailout», *Wall Street Journal*, 29 janv. 2009.

⁸ «El automóvil podrá aplazar las cuotas a la Seguridad Social», *ElPaís.com*, 30 janv. 2009.

des pays ayant une industrie automobile explique que les pouvoirs publics soient quelque peu réticents à fournir une aide spécialement destinée à ce secteur – mais disposés en revanche à mettre en place des incitations favorables à l'investissement extérieur. Les mesures prises au sein de l'Union européenne sont susceptibles d'être examinées par la Commission européenne.

- Stimuler la demande de véhicules (court terme) et tendre vers des objectifs environnementaux comme la construction de véhicules propres (long terme).

En France, en Allemagne et aux Etats-Unis, des propositions prévoient des primes de reprise de véhicules usagés à l'achat d'un véhicule neuf et moins polluant.

- Mettre l'accent sur les besoins des travailleurs (mesures à court et à long terme) – emploi, protection sociale, garantie du revenu et perfectionnement professionnel.

En Europe, une aide spéciale en matière d'orientation professionnelle est prévue pour les travailleurs qui risquent de devoir se reconverter ou d'être directement touchés par la récession. Cela consiste par exemple à créer des services spéciaux de reconversion professionnelle sur le site même de production, à faciliter la transition vers un nouveau métier ou encore à éviter les effets traumatisants de la perte brutale d'un emploi. Des négociations étaient en cours aux Etats-Unis afin de prendre en charge l'assurance-maladie des travailleurs qui n'ont plus les moyens d'être couverts par des régimes d'assurance privée. Les pouvoirs publics thaïlandais prévoient de consacrer un milliard de baht (28 millions de dollars) pour offrir une formation à la moitié des 40 000 travailleurs du secteur des pièces automobiles qui, selon les prévisions, devraient perdre leur emploi⁹.

- 16.** Pour les travailleurs, la crise est synonyme de licenciements, de travail à temps partiel, de révision des salaires à la baisse et de restrictions des prestations sociales. Au Canada, le Syndicat national de l'automobile (TCA) est prêt à engager des négociations avec GM, Ford et Chrysler, bien qu'ils n'en soient qu'à la première année d'un contrat de trois ans¹⁰. En Argentine, le Syndicat des travailleurs du secteur de l'automobile (SMATA) a négocié des accords avec Renault et GM concernant le non-renouvellement des contrats de travailleurs temporaires et la réduction par roulement du nombre d'heures de travail¹¹. La direction de Samwoo Precision Industries, petit constructeur de pièces automobiles en République de Corée, a annoncé des plans de réduction des effectifs temporaires. Le syndicat a proposé un autre plan, approuvé par la direction, en vertu duquel 40 travailleurs titularisés prennent, chacun à leur tour, un congé de deux semaines pour permettre à l'entreprise de garder 18 travailleurs temporaires¹².

Mesures possibles

- 17.** Lorsque des mesures visant à soutenir le secteur sont envisagées, il convient de tenir compte des questions de politique générale suivantes:

⁹ «40,000 auto parts jobs face the axe», *Bangkok Post*, 21 janv. 2009.

¹⁰ «Canadian Auto Workers to Reopen Talks», *New York Times*, 30 janv. 2009.

¹¹ «Argentina cars: A good year turned sour», *Economist Intelligence Unit*, 15 janv. 2009.

¹² «Korean metalworkers show solidarity in tough times», à l'adresse: <http://www.imfmetal.org/main/index.cfm?n=47&l=2&c=18887>.

- Conditionnalité sociale: il est extrêmement difficile de prévoir la durée de cette crise, qui a un effet dévastateur sur le secteur. Si l'on adapte la masse salariale pour l'amener au niveau de sous-emploi actuel, les pertes d'emploi seront colossales. Non seulement cela posera un problème social majeur mais cela privera également le secteur d'une main-d'œuvre précieuse lors de la reprise de l'économie. Il est donc justifié de limiter le nombre de licenciements, au moyen par exemple d'allocations de chômage partiel en cas d'horaires de travail réduits. A tout le moins, l'aide des pouvoirs publics pourrait être subordonnée à l'adoption par les entreprises de ce type de systèmes souples dans le cadre du dialogue social. Il ne serait pas judicieux de niveler par le bas les droits des travailleurs en pleine période de récession. Cela détériorerait davantage la relation de travail ainsi que les conditions d'emploi, ce qui se répercuterait négativement sur la confiance des consommateurs et sur la vente d'une large gamme de produits, y compris de véhicules neufs ou d'occasion. Cela serait également injuste car cela reviendrait à pénaliser des victimes innocentes de la crise.
- Eviter les solutions protectionnistes: il y a un risque que les pouvoirs publics soient tentés de prendre des mesures de soutien toujours plus poussées, chaque pays cherchant ainsi à améliorer la compétitivité de son industrie. Ce serait là un véritable gaspillage des ressources budgétaires. Une certaine conditionnalité sociale et environnementale peut contribuer à atténuer ce risque mais une vigilance constante est néanmoins toujours de mise.
- Aider les petites entreprises: tandis que l'attention des médias porte essentiellement sur les grandes sociétés, les petites entreprises qui fabriquent des pièces automobiles et autres intrants risquent d'être gravement touchées. Leur survie dépend du crédit bancaire, actuellement au point mort. Les grandes sociétés en revanche ont accès aux marchés obligataires et ont davantage de pouvoir de négociation pour obtenir l'aide des pouvoirs publics. Les mesures générales visant à relancer le système du crédit seraient particulièrement utiles pour les petites entreprises.

18. Lorsque cela est possible, l'OIT devrait notamment encourager les mesures ci-après destinées à atténuer les effets de la crise:

- Activités visant à renforcer la confiance entre employeur et employé. Toute solution pour faire face à la crise est plus efficace dès lors qu'elle fait l'objet d'une négociation entre les partenaires sociaux. Les conclusions de la Réunion tripartite sur l'industrie de fabrication du matériel de transport en 2005 soulignent que: «Le dialogue social dans l'industrie automobile devrait être une caractéristique constante de cette industrie ¹³.»
- Des programmes destinés à limiter les licenciements et à fidéliser les travailleurs pourraient être lancés. Ils peuvent notamment prévoir le versement d'allocations par les pouvoirs publics, des régimes de protection sociale et des modalités de travail partagé au sein des entreprises et devraient également couvrir les petites et moyennes entreprises (PME). Des programmes spécifiques pourraient cibler le problème des pertes d'emplois dans le secteur, en particulier dans le cas où des travailleurs ont des profils professionnels comparables (ce qui justifierait des programmes de formation précis) ou se trouvent dans des régions sinistrées.
- L'éducation et l'information sur des questions touchant à la protection sociale devraient être privilégiées, de façon à permettre aux travailleurs d'exercer leurs droits sociaux, qu'ils font rarement valoir faute de les connaître et d'être bien informés.

¹³ Voir la *Note sur les travaux* (TMTEM/2005/9), paragr. 13 des conclusions.

- «La recherche continue et la collecte de données ainsi que le contrôle de la situation sont autant d'éléments qui permettent de tirer au plus tôt le signal d'alarme et d'alléger la charge que représente la politique sociale¹⁴.»
- La crise économique pourrait devenir une occasion de réduire les émissions de gaz carbonique du secteur et de créer des emplois verts. Les pouvoirs publics ont déjà adopté de nombreuses mesures favorables à l'investissement dans des véhicules plus respectueux de l'environnement. La production de ce type de véhicule nécessite davantage de travaux de recherche-développement et fait appel à des employés hautement qualifiés. Par conséquent, une attention particulière devrait être apportée à la formation d'un personnel qualifié. Un plan étroitement coordonné entre les principaux acteurs du secteur serait nécessaire pour optimiser les retombées économiques et sociales et pour éviter le risque de voir se développer des comportements opportunistes.

B. Secteur du bâtiment

Situation antérieure à la crise et principales tendances

19. Les principales tendances et les facteurs structurels dont il faut tenir compte sont notamment les suivants:

- La proportion de la main-d'œuvre travaillant dans le secteur du bâtiment varie d'un pays à l'autre: environ 5 à 8 pour cent dans les grands pays développés, voire au-dessus de 10 pour cent dans certains pays en développement. On estime la création indirecte d'emplois dans le secteur à un rapport de deux pour un environ. Le bâtiment est l'un des secteurs qui emploient le plus au monde et constitue un point d'accès essentiel pour les nouveaux demandeurs d'emploi, en particulier pour ceux qui sont peu qualifiés.
- Le secteur tire parti depuis longtemps de la mobilité de la main-d'œuvre au niveau national, mais aussi de la migration au niveau international, pratique qui s'est intensifiée depuis 2000. Le grand nombre de travailleurs occasionnels et les difficultés rencontrées par les travailleurs migrants nuisent à l'affiliation syndicale.
- En termes de volume de production et de masse salariale totale, l'évolution du secteur est cyclique et montre une tendance à la hausse dans de nombreux pays entre 2000 et le début 2008. Sous l'effet de l'expansion qu'ont connue de nombreux pays industrialisés ainsi que d'autres, comme la Chine, l'Inde, la Fédération de Russie, le Brésil et les Etats du Golfe, la main-d'œuvre employée dans le secteur s'est encore accrue à l'échelle mondiale.
- Au cours des trente dernières années, le secteur a été fortement marqué par la précarisation de l'emploi et le recours à la sous-traitance. Les fluctuations de la demande, le fait que l'activité du secteur repose sur des projets de construction et la généralisation du système de sous-traitance font que les entrepreneurs ont du mal à obtenir une charge de travail stable qui leur permettrait d'assurer la continuité de l'emploi.

¹⁴ *Ibid.*, paragr. 7.

Le point sur la crise

20. Le bâtiment a été gravement touché par la crise, qui a précipité ou amplifié une baisse cyclique, inévitable à terme, de l'activité. Selon les estimations, au moins 5 millions de travailleurs du bâtiment auraient perdu leur emploi en 2008¹⁵.
21. Les premiers symptômes de la crise financière mondiale se sont manifestés sur le marché intérieur américain de l'immobilier dit des «subprimes» (crédits hypothécaires à risque). De 8,2 pour cent en août, le taux de chômage dans le secteur a atteint 12,7 pour cent en novembre 2008, soit plus de 30 000 pertes d'emplois en trois mois. Entre septembre 2006 et le dernier trimestre 2008, ce sont environ 780 000 emplois qui ont disparu¹⁶.
22. Les données émanant d'autres pays illustrent, elles aussi, l'incidence de la crise sur l'emploi dans le secteur du bâtiment. Après une période de croissance rapide, le marché immobilier espagnol a commencé à s'effondrer à la mi-2007 et aurait perdu environ 500 000 emplois en 2008¹⁷. L'Irlande, qui enregistrait elle aussi une forte croissance sur son marché de l'immobilier depuis 2000, a perdu entre 15 et 20 pour cent de ses emplois dans le bâtiment en 2008 (environ 50 000 emplois)¹⁸. Au Royaume-Uni, l'emploi s'est contracté mois après mois à partir du premier trimestre 2008, soit plus de 100 000 pertes d'emplois au total¹⁹. Dans les Etats du Golfe, d'après les estimations, au moins 150 000 travailleurs étrangers auraient perdu leur travail en 2008²⁰. Des licenciements ont été signalés dans d'autres pays comme l'Australie, le Congo, le Ghana, le Kenya²¹ et l'Afrique du Sud²². Dans les Caraïbes, de vastes projets de construction de stations balnéaires ont été interrompus aux Bahamas et en République dominicaine²³.
23. Dans les principaux pays asiatiques, d'importants investissements d'infrastructure (Jeux olympiques de 2008 en Chine, Jeux asiatiques en Inde), conjugués aux forts taux de croissance de ces pays, sont venus dynamiser l'emploi dans le secteur. Pourtant, il est fait état de licenciements dans la région, notamment en Chine où plus de 10 pour cent des 9,9 millions de travailleurs vivant en zone urbaine et des 28,7 millions de travailleurs

¹⁵ D'après des données émanant des pays de l'OCDE, des pays du Golfe, de la Fédération de Russie, de la Chine et de l'Inde (références indiquées dans les notes de bas de page ci-après).

¹⁶ Bureau des statistiques du travail des Etats-Unis, secteur du bâtiment, NAICS 23, rapport du 19 décembre 2008.

¹⁷ «Spanish unemployment surges above 3 million», *Financial Times*, 8 janv. 2009.

¹⁸ Données émanant de la FAS (Autorité irlandaise chargée de la formation et de l'emploi), *Irish Independent*, 16 mai 2008.

¹⁹ «UK construction industry hits new low», *Financial Times*, 5 janv. 2009.

²⁰ Agencia France Presse, 27 déc. 2008.

²¹ IBB (Internationale des travailleurs du bâtiment et du bois): «International financial crisis and its impact on the construction, wood and forestry industries, some findings», document d'information, 2008.

²² Reuters: «M&R sacks 1 400 workers» à l'adresse: <http://www.moneyweb.co.za/mw/view/mw/en/page40?oid=244821&sn=Detail>, 11 déc. 2008.

²³ Caribbean Net News, 19 nov. 2008.

migrants ont perdu leur travail dans le secteur en 2008²⁴. Bien qu'à long terme le potentiel de croissance de l'emploi dans le secteur du bâtiment en Chine reste considérable²⁵, les mesures de relance récemment annoncées par les pouvoirs publics n'auront un effet stimulant qu'à court terme car l'offre excédentaire est telle que la demande demeurera faible pendant des années.

24. Les travailleurs migrants sont les grandes victimes de la crise, comme le montre la situation des travailleurs asiatiques dans les Etats du Golfe. De même, en Chine, des travailleurs migrants chinois sont retournés en masse dans leur province après avoir perdu leur emploi dans le bâtiment²⁶. Autre exemple, la Fédération de Russie a renvoyé plus de 20 000 travailleurs turcs dans leur pays, où leur chance de retrouver un travail est faible²⁷. A Yekaterinburg, importante ville industrielle, de nombreux travailleurs migrants tadjiks ne sont pas payés depuis plus de trois mois, ce qui représente pour les entrepreneurs plus de 400 000 dollars d'arriérés de salaires au total²⁸. Les travailleurs migrants qui risquent de voir bafouer leurs droits, qu'il s'agisse des libertés fondamentales ou du droit du travail, sont souvent les travailleuses migrantes, en particulier les travailleuses domestiques, ainsi que les travailleurs migrants en situation irrégulière, les personnes victimes de la traite et les jeunes travailleurs migrants. L'aggravation des inégalités socio-économiques peut exposer davantage au risque de contamination par le VIH/sida les travailleurs migrants et les membres des communautés dans lesquelles ils vivent.
25. Les prévisions pour 2009 laissent présager de nouvelles suppressions d'emplois en raison du report ou de l'annulation de projets de construction. Aux Etats-Unis, par exemple, les deux tiers des entreprises de construction d'immeubles autres que d'habitation prévoient de réduire leurs effectifs en 2009. Cela aboutira à une réduction de 30 pour cent de l'emploi dans cette branche qui représente environ un quart des dépenses effectuées dans le secteur du bâtiment et pourrait se traduire par 600 000 pertes d'emplois²⁹.
26. Au Royaume-Uni, d'après les prévisions du Royal Institute of Chartered Surveyors, le secteur pourrait perdre 300 000 de ses emplois en 2009, soit environ 10 pour cent de sa masse salariale. Toujours pour 2009, on prévoit 100 000 suppressions d'emplois en Allemagne³⁰ et 1,5 million en Indonésie³¹.
27. Etant donné que la hausse du chômage va très probablement se poursuivre, le risque est grand de perdre un personnel qualifié, dont le remplacement pourrait prendre des années. D'autres problèmes liés à la crise ont été signalés dans plusieurs pays (revendications,

²⁴ *South China Morning Post*, 14, 15 et 19 nov. 2008, et «Spectre of 50 million job losses looms in China», *The Australian*, 19 janv. 2009.

²⁵ D'après l'OCDE.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Sinan Inkici: «Recession looms for Turkish economy as job losses accelerate», *Hurriyet Daily News*, 18 déc. 2008.

²⁸ Novosti: «Construction workers strike in Urals city amid financial crisis», 1^{er} déc. 2008, à l'adresse: <http://www.en.rian.ru/russia>.

²⁹ «Associated General Contractors of America», www.agc.org, 8 janv. 2009. Le chiffre de 600 000 est tiré des parts indiquées dans le texte.

³⁰ «Am Rande des Abgrunds: Prognose der wirtschaftlichen Lage 2009», *IMK Report*, déc. 2008.

³¹ www.MySinChew.com, 22 déc. 2008.

grèves, diminutions de salaire et détérioration des conditions de travail). Les programmes mis en œuvre dans le domaine de la santé, notamment en matière de prévention du VIH/sida, risquent de faire l'objet de restrictions, alors même qu'ils jouent un rôle important dans la protection des droits et le maintien de la productivité. Il conviendrait également de veiller à ne pas mettre en danger, de quelque manière que ce soit, la sécurité et la santé des travailleurs, et ce à plus forte raison dans le bâtiment qui, par nature, est l'un des secteurs où les accidents du travail sont les plus fréquents.

Nouveaux problèmes, politiques et mesures des pouvoirs publics dans le secteur

28. Certains efforts déployés pour faire face à la crise méritent d'être mentionnés. Le secteur du bâtiment est largement tributaire de la capacité d'emprunt des donneurs d'ordres, problème majeur de cette crise. Les débats de politique générale menés en ce début 2009 sont principalement axés sur les moyens envisageables pour «forcer» les institutions de crédit à consentir des prêts. Le logement pourrait être l'un des premiers secteurs à en bénéficier, encore que cela ne se produirait probablement pas avant 2010.
29. Un élément du programme commun pour 2008-2011 convenu entre la Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (FETBB) et la Fédération européenne du bâtiment (FIEC) porte sur l'emploi, et les syndicats des travailleurs du bâtiment militent pour obtenir des pouvoirs publics qu'ils abaissent l'âge de la retraite, interdisent les heures supplémentaires et investissent dans des projets d'infrastructure pour créer des emplois³².
30. En Ukraine, une nouvelle convention collective relative au secteur du bâtiment a été signée à l'échelle nationale en novembre 2008. Selon les termes du président du syndicat des travailleurs du bâtiment, «cet accord aidera les travailleurs à traverser la crise» en protégeant les salaires, les emplois ainsi que la sécurité et la santé au travail. Un mémorandum d'accord concernant la crise a été signé entre le ministère du Développement régional et du Bâtiment de l'Ukraine, le syndicat des travailleurs du bâtiment et les principales entreprises de construction³³.
31. Le Royal Institute of Chartered Surveyors a proposé au gouvernement du Royaume-Uni de créer un poste de haut responsable chargé des questions du bâtiment pour veiller à ce que les dépenses promises pour l'exercice budgétaire 2009-10 soient engagées³⁴. Dans d'autres pays, les groupements industriels ont fait pression pour obtenir des mesures concrètes, allant de l'octroi d'exonérations et d'abattements fiscaux à la création de groupes mixtes publics-privés, pour soutenir le secteur³⁵.

³² Entretien donné par l'IBB.

³³ IBB: «Ukraine: New National collective agreement in construction», à l'adresse: <http://www.bwint.org/default.asp?index=2005&Language=EN>.

³⁴ «CBI Construction Council calls for further action to move credit markets», 15 janv. 2009, à l'adresse: www.cbi.org.uk.

³⁵ «Financial crisis to be faced with unity, solidarity, continuity», Tanjug (agence de presse serbe), 12 janv. 2009; «US, building bridges and roads to everywhere», *Financial Times*, 19 janv. 2009.

32. Plusieurs Etats ont lancé des politiques concernant l'investissement direct dans le bâtiment ou des mesures d'aide aux entreprises (voir le tableau 1)³⁶. Les plans de relance se composent en grande partie de projets d'infrastructure (dans une optique de création d'emplois). On peut citer, à titre d'exemple, le plan de relance adopté par le gouvernement de l'Espagne, qui prévoit des mesures de création d'emplois directs ainsi que la réalisation de 996 000 différents projets en rapport avec le logement et l'infrastructure au cours des quatre prochaines années, dans le cadre d'un dialogue social permanent³⁷.

Tableau 1. Plans de relance: partie concernant l'infrastructure

Pays ou région	Date	Fonds prévus pour l'infrastructure
Allemagne	décembre 2008 - janvier 2009	14 milliards d'euros
Australie	décembre 2008	2,5 milliards de dollars australiens
Brésil	janvier 2009	67,8 milliards de réals brésiliens
Canada	janvier 2009	30 milliards de dollars canadiens pour l'ensemble du plan *
Chili	janvier 2008	0,7 milliard de dollars E.-U.
Chine	novembre 2008	540 milliards de dollars E.-U.
Hong-kong, Chine	donnée non disponible	4,2 milliards de dollars de Hong-kong pour l'ensemble du plan *
République de Corée	novembre 2008	7,8 milliards de dollars E.-U.
Egypte	décembre 2008	15 milliards de livres égyptiennes pour l'ensemble du plan*
Espagne	donnée non disponible	9 milliards d'euros
Etats-Unis	janvier 2009	180 milliards de dollars E.-U.
France	donnée non disponible	10,5 milliards d'euros
Hongrie	donnée non disponible	1,4 trillion de florins hongrois pour l'ensemble du plan *
Inde	décembre 2008 - janvier 2009	33,5 milliards de dollars E.-U.
Israël	novembre 2008	11,2 milliards de shekels israéliens
Italie	donnée non disponible	16,6 milliards d'euros
Japon	août-décembre 2008	12 trillions de yens pour l'ensemble du plan *
Malaisie	novembre 2008	0,91 milliard de dollars E.-U.
Pays-Bas	donnée non disponible	6 milliards d'euros pour l'ensemble du plan *
Pérou	décembre 2008	3,3 milliards de dollars E.-U. pour l'ensemble du plan *
Portugal	donnée non disponible	6,6 milliards d'euros pour l'ensemble du plan *
Royaume-Uni	novembre 2008	20 milliards de livres sterling pour l'ensemble du plan *
Fédération de Russie	donnée non disponible	20 milliards de dollars E.-U. pour l'ensemble du plan *
Singapour	janvier 2009	4,4 milliards de dollars SGD

³⁶ Source: FIDIC: «Fiscal Stimulus Package Survey 2009», à l'adresse: <http://www1.fidic.org/about/infra09/>.

³⁷ Fédération internationale des ingénieurs conseils: «Worldwide inventory of infrastructure spending and plans», 21 janv. 2009.

Pays ou région	Date	Fonds prévus pour l'infrastructure
Suède	décembre 2008	1 milliard de SEK
Suisse	donnée non disponible	0,9 million de francs suisses pour l'ensemble du plan *
Thaïlande	janvier 2009	115 milliards de baht pour l'ensemble du plan *
Union européenne	décembre 2008	173 milliards d'euros au titre de mesures spéciales
Viet Nam	donnée non disponible	3 milliards de dollars E.-U.

* Pas de données disponibles pour la partie concernant l'infrastructure.

Mesures possibles

33. Compte tenu de l'importance que revêt le secteur du bâtiment pour l'emploi, en particulier pour les catégories défavorisées, et étant donné que les pouvoirs publics vont lancer de nombreux programmes d'infrastructure dans le cadre de leur plan d'aide à l'emploi, les politiques et les programmes mis en œuvre devraient accorder une attention particulière aux objectifs suivants:

- Veiller à ce que les contrats de marchés publics qui seront utilisés pour affecter les montants prévus dans les plans de relance tiennent compte des entreprises exerçant leurs activités dans un cadre transparent et concurrentiel tout en respectant les normes du travail.
- Promouvoir le dialogue social pour examiner comment utiliser au mieux ces contrats en vue de repenser les entreprises, l'emploi et les conditions de travail dans le secteur du bâtiment.
- Mettre en place un mécanisme pour suivre l'incidence de la crise sur le secteur, collecter des données sur les bonnes pratiques touchant aux aspects socio-économiques et au travail dans cette branche et partager ces informations avec les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.
- Entreprendre des recherches sur des solutions nouvelles susceptibles de contribuer à faire face à la crise dans le secteur, notamment en ce qui concerne les régimes de sécurité sociale ayant trait à la protection des travailleurs de la branche. Par exemple, les plans de relance prévus mettent essentiellement l'accent sur la construction de nouveaux bâtiments, alors que la réalisation de travaux de réparation et de maintenance, à forte intensité de main-d'œuvre, est également touchée par la crise.
- Promouvoir la création de synergies entre l'Initiative emplois verts et la recherche de solutions possibles pour faire face à la crise. Le secteur du bâtiment fait partie des principales préoccupations liées aux emplois verts, et il conviendrait donc d'étudier les solutions permettant au secteur d'attirer des «éco-investissements».
- Encourager le dialogue social sectoriel pour traiter des dimensions de la crise qui touchent à la société et au travail, en accordant une attention particulière aux pays qui en ont le plus besoin, aux travailleurs occasionnels et aux travailleurs migrants ainsi qu'aux petites entreprises.
- Mettre en évidence des synergies entre, d'une part, les propositions actuelles visant à lutter contre le chômage en général et, d'autre part, des propositions spécialement ciblées sur le secteur du bâtiment.

- Veiller à ce que la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs ne soit pas compromise.

Observations finales: enjeux de politique générale

34. En raison de leur dépendance vis-à-vis du secteur financier, les secteurs de l'automobile et du bâtiment ont été les premières victimes de la crise et leur remise à flot sera en partie fonction de la capacité des politiques publiques à rétablir le système bancaire mondial³⁸. S'ils ont permis d'éviter des suppressions d'emplois directes et massives dans le secteur de l'automobile, les contrats de courte durée, le travail à temps partiel et les arrêts temporaires de la production ne sont généralement pas des options applicables au secteur du bâtiment. En revanche, le succès de la relance par la demande jouera un rôle capital dans la mise en œuvre de politiques de nature à relancer l'emploi dans des secteurs où les dépenses discrétionnaires des consommateurs sont importantes. La capacité de résistance de l'emploi dans ces secteurs dépendra de plusieurs facteurs, notamment la rentabilité, la taille moyenne des entreprises, le levier financier et l'interdépendance des différentes parties prenantes de la chaîne logistique. Outre les pertes d'emplois, les pressions économiques subies par les employeurs auront tendance à freiner l'amélioration des conditions de travail et de rémunération sur les marchés du travail où la législation relative au salaire minimum et au temps de travail est moins contraignante.
35. Les initiatives en matière de politique générale susceptibles d'atténuer efficacement l'incidence de la crise sur l'emploi devraient établir une distinction entre les problèmes spécifiquement sectoriels et ceux qui se posent dans ces secteurs mais qui sont propres à une région ou à un pays en particulier. Toutefois, les enjeux de politique générale ci-après peuvent être pris en considération lors de l'élaboration de mesures au niveau sectoriel:
- *La cohérence des politiques et une répartition ciblée des ressources sont des éléments fondamentaux.* Le volume et la destination des ressources allouées aux mesures de renflouement, ainsi que la façon dont les ressources sont dépensées, suscitent des préoccupations croissantes. Ces fonds ne suffisent pas pour répondre aux besoins de tous les secteurs touchés. Un suivi et une analyse par secteur pourraient contribuer à cibler l'injection des ressources et à traiter les problèmes les plus graves. Une telle approche sectorielle peut favoriser l'aiguillage des fonds vers les secteurs les plus sinistrés et vers ceux qui subissent les effets multiplicateurs les plus importants, et non pas vers les secteurs les plus à même de faire pression sur les pouvoirs publics pour obtenir leur soutien. Dans un futur immédiat, il se peut que les groupes de pression propres à tel ou tel secteur intensifient leur action.
 - *La rapidité avec laquelle les politiques seront définies, précisées et mises en œuvre sera un élément déterminant du rythme de la reprise.* Les pouvoirs publics et d'autres institutions réagissent rapidement, mais un temps considérable peut s'écouler avant que des initiatives, telles que les dépenses d'infrastructure, puissent être précisées et mises en œuvre. Par ailleurs, la sensibilité aux cycles économiques diffère d'un secteur à l'autre. Le rythme de la reprise est souvent beaucoup plus lent que le celui de la récession. Il ressort des données disponibles que la contraction du marché de l'emploi peut durer quatre fois plus longtemps que celle du volume des activités commerciales et que le retour à la normale sur le marché de l'emploi peut prendre six fois plus longtemps.

³⁸ Pour une analyse complémentaire, voir Peter Auer et coll.: «Assessing the impact of the financial crisis on the US labour market», 21 nov. 2008, à l'adresse <http://vox.cepr.org/index.php?q=node/2603>.

- *L'obtention d'effets durables est un enjeu majeur.* Après une première phase où l'on a escompté que les Etats allaient débloquer des fonds illimités pour venir en aide à l'économie, l'attention se tourne dorénavant vers les conséquences à moyen et long terme de l'augmentation des dépenses publiques sur la solvabilité budgétaire. Les augmentations d'impôts sont inévitables et leur importance ainsi que leur structure auront des répercussions essentielles sur les perspectives de relance des secteurs considérés.
- *Les mesures prises par un ou plusieurs gouvernements peuvent avoir des conséquences involontaires sur d'autres pays.* Le degré de mondialisation de certains secteurs est pertinent pour déterminer où des «multiplicateurs d'emplois sectoriels» affectent l'emploi. Lorsque les chaînes de valeurs sont géographiquement très étendues, ces multiplicateurs peuvent produire leurs effets dans des pays autres que ceux où les producteurs opèrent principalement. Par exemple, de nombreuses entreprises, qu'il s'agisse de PME ou de grandes sociétés, menacent de s'effondrer dans le monde en développement, y compris dans le secteur de l'automobile. La migration de la main-d'œuvre est un autre aspect de l'interdépendance. Dans des pays où le secteur du bâtiment a connu une forte expansion entre 2000 et 2007, la main-d'œuvre provenait pour l'essentiel de l'étranger. Ces travailleurs migrants non seulement permettaient d'alléger les pressions qui pesaient sur le marché de l'emploi de leur pays, mais aussi subvenaient très largement (par des envois de fonds) aux besoins de leurs familles. Les conséquences des coupes franches actuellement enregistrées dans le secteur du bâtiment sont donc négatives à deux titres: les envois de fonds depuis l'étranger s'amenuisent rapidement et les travailleurs qui rentrent au pays viennent peser encore davantage sur un marché national de l'emploi déjà atone. Jusqu'à présent, les mesures des pouvoirs publics dans les secteurs touchés ont été essentiellement pensées au niveau national, sans guère tenir compte d'actions coordonnées par secteur au niveau mondial. Un dialogue sectoriel global serait essentiel pour combler cette lacune.
- *L'adaptabilité sectorielle au changement peut déterminer de nouvelles conditions sur le marché du travail.* Les secteurs n'ont pas tous la même capacité d'adaptation et de réaction en cas de crise ni le même degré de «capacité de résistance». Lorsque des ressources importantes sont immobilisées dans des actifs fixes ayant une valeur élevée et ne pouvant pas facilement être liquidés, les possibilités d'adaptation, notamment à court terme, sont limitées. Ces secteurs tendent à solliciter vivement l'aide des pouvoirs publics et à faire valoir que la situation critique dans laquelle se retrouvent leurs travailleurs relève aussi bien de la responsabilité de l'Etat que de celle des entreprises (notamment dans le secteur de l'automobile).
- *Le dialogue social est fondamental pour pouvoir trouver des réponses au niveau politique.* Les «pactes sociaux» explicites ou implicites qui prévoient un cadre régissant les relations sociales et la relation de travail sont mis à rude épreuve. De nombreux appels ont été lancés (de la part d'organisations de travailleurs) en vue de négocier de nouveaux pactes de solidarité sociale visant à trouver un nouvel équilibre entre risque et rendement. Si l'on ne parvient pas à aborder l'évolution des conditions de travail dans le cadre du dialogue social, les entreprises peuvent être amenées à axer leurs stratégies sur la réduction des coûts, au détriment par conséquent du facteur travail – en termes non seulement de suppressions d'emplois mais aussi de conditions de travail et de syndicalisation. Les syndicats, dont les membres font l'objet de pressions économiques, sociales et politiques considérables, doivent faire entendre leur voix dans les négociations et au sein des structures qui voient le jour.

36. La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail ainsi que la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable pourraient revêtir une importance croissante dans le contexte de la crise économique et financière

actuelle, en encourageant une prise de conscience durable, une collaboration internationale et une volonté politique claire en vue de s'attaquer aux grands problèmes mondiaux qui se posent. Outre les mesures sectorielles envisageables par l'OIT et ses mandats exposés aux paragraphes 17, 18 et 34 ci-dessus, une action commune pourrait être menée dans de nombreux secteurs. Une attention particulière devrait être accordée à la ratification et à l'application des normes internationales du travail pertinentes concernant les droits des travailleurs, la consultation tripartite et la sécurité sociale. L'action de l'OIT devrait consister notamment à évaluer et à réduire les écarts quantitatifs et qualitatifs entre les pertes d'emplois subies par les hommes et celles subies par les femmes, ainsi qu'à prendre des mesures pour protéger les plus vulnérables, y compris les travailleurs précaires et les travailleurs migrants. La dimension sectorielle jouera un rôle fort dans l'évolution des marchés du travail dans un avenir proche ainsi qu'à moyen et long terme, tandis que la redéfinition en cours du monde du travail se poursuivra.

Genève, le 27 février 2009.

Document soumis pour discussion et orientation.