



Bureau
international
du Travail



INSTITUT
INTERNATIONAL
D'ÉTUDES
SOCIALES

ETUDES SUR
LA CROISSANCE ET L'ÉQUITE



**POUR
UNE REPRISE
DURABLE:**

**DES EXEMPLES
DE PAYS
QUI INNOVENT**

ETUDES SUR LA CROISSANCE ET L'EQUITE

POUR UNE REPRISE DURABLE:
DES EXEMPLES DE PAYS QUI INNOVENT

ETUDES SUR LA CROISSANCE ET L'EQUITE

POUR UNE REPRISE DURABLE:
DES EXEMPLES DE PAYS QUI INNOVENT

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL
INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES SOCIALES

L'Institut international d'études sociales (IIES) a été fondé en 1960, en tant qu'organe autonome de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Son mandat est de promouvoir les débats publics ainsi que la recherche en matière de politique dans des domaines d'actualité et d'intérêt pour l'OIT et sa composante tripartite: les gouvernements, les employeurs et les travailleurs.

Copyright © Organisation internationale du Travail (Institut international d'études sociales) 2011.

De courts passages pourront être reproduits sans autorisation à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Service d'édition, Institut international d'études sociales, case postale 6, CH-1211, Genève 22 (Suisse).

ISBN: 978-92-9014-970-5 (print)
ISBN: 978-92-9014-971-2 (web pdf)

Première édition 2011

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que l'Institut international d'études sociales souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

Les demandes pour cette publication doivent être adressées à: Publications, Bureau international du travail, CH-1211 Genève 22, (Suisse). www.ilo.org/publns

PRÉFACE

L'argument selon lequel l'équité sociale serait obtenue au prix d'une croissance économique plus faible est souvent avancé, soulignant une supposée corrélation négative entre ces deux objectifs. La crise qui a éclaté en 2008 – elle avait été précédée d'un accroissement des inégalités sociales – a montré que tel n'était tout simplement pas le cas. En fait, si elles sont soigneusement élaborées, les politiques en faveur de l'équité peuvent aussi favoriser la prospérité et réduire le risque de futures crises. L'objectif des *Etudes sur la croissance et l'équité* est de montrer comment on peut réaliser cette complémentarité des politiques.

Ce rapport s'appuie sur des analyses détaillées concernant l'Allemagne, le Brésil et l'Indonésie, publiées dans la collection des *Etudes sur la croissance et l'équité*, ainsi que sur les expériences d'autres pays, rassemblées aux fins de ce projet. Il montre que certains pays ont réussi à combattre la crise en adoptant un ensemble cohérent de politiques sociales ou en faveur de l'emploi et de politiques macroéconomiques. Cette note pointe également les limites de l'action individuelle des pays et tire les enseignements nécessaires à une coordination politique à l'échelle internationale.

Ce rapport a été préparée par Matthieu Charpe, Marva Corley-Coulibaly, Ekkehard Ernst, Verónica Escudero, Byung-jin Ha, Sameer Khatiwada, Naren Prasad et Steven Tobin de l'Institut international d'études sociales sous la supervision du Directeur de l'Institut.

Raymond Torres

*Director
l'Institut International d'Études Sociales*

INTRODUCTION

L'économie mondiale devrait connaître une vigoureuse croissance de 4,4 pour cent en 2011¹. Cependant, il n'y aura pas de reprise économique durable si l'on ne règle pas le problème de l'emploi ainsi que les problèmes sociaux. La présente note propose: i) d'examiner la contribution cruciale de l'emploi et du revenu à une reprise durable (section 1); ii) de déterminer la meilleure façon d'élaborer des politiques propres à promouvoir l'emploi et le revenu, compte tenu des enseignements tirés des expériences nationales depuis le début de la crise mondiale en 2008 (section 2); et iii) d'établir des thèmes de discussion sur la base des conclusions (section 3)².

¹ Fonds monétaire international (FMI): *Perspectives de l'économie mondiale*, mise à jour de janvier 2011 (Washington, DC).

² La présente analyse est fondée en partie sur les principales conclusions des études de pays réalisées dans le cadre du suivi de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable et compilées dans le recueil intitulé *Études sur la croissance et l'équité*. Trois de ces études, réalisées pour l'Allemagne, le Brésil et l'Indonésie, sont disponibles. Deux autres, concernant l'Espagne et la Tunisie, sont en cours.

1 L'EMPLOI ET UNE CROISSANCE ÉQUILBRÉE DU REVENU SONT LES CONDITIONS FONDAMENTALES D'UNE REPRISE DURABLE

La croissance économique ne saurait durer si elle ne s'accompagne pas de la création d'emplois de qualité³. A cela trois raisons indissociables. Tout d'abord, dans la majorité des économies plus avancées, une proportion croissante de main-d'œuvre quitte le marché du travail, ce qui se traduit par un coût humain important et sape les bases d'une reprise économique⁴. Le chômage de longue durée a augmenté, comme en témoigne le fait que plus de 40 pour cent des chômeurs sont sans emploi depuis plus d'un an. Plus préoccupant, la part de personnes âgées exclues du marché du travail a augmenté de 31 pour cent pour les hommes et de 46 pour cent pour les femmes (figure 1). A l'échelle mondiale, les jeunes sont touchés de façon disproportionnée par le chômage (figure 2). Déjà avant la crise, les perspectives d'emploi pour les jeunes n'étaient pas brillantes⁵. Alors que ces derniers sont généralement plus vulnérables en cas de ralentissement économique, les données factuelles relatives aux crises antérieures montrent que le chômage des jeunes persiste longtemps après la reprise de la croissance. Il est donc essentiel de favoriser l'intégration des groupes vulnérables sur le marché du travail et de soutenir l'économie réelle.

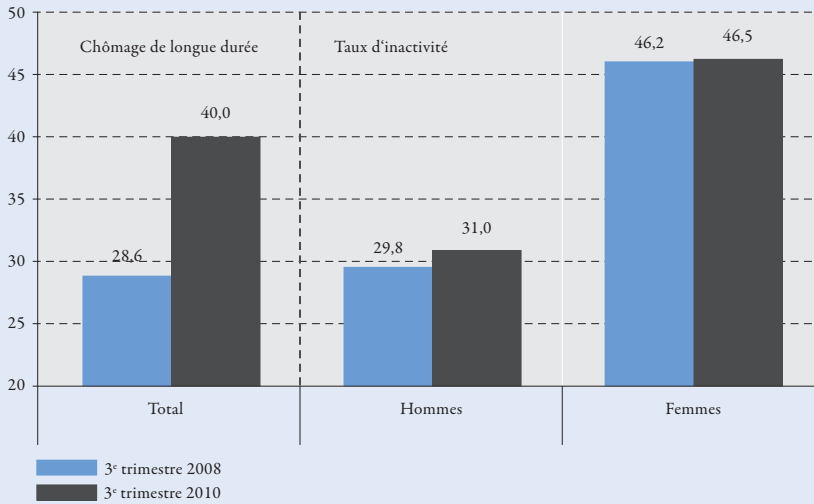
Deuxièmement, pour soutenir la reprise, plusieurs pays émergents et en développement doivent consolider leurs acquis en stimulant les sources nationales de croissance, de manière à compenser la relative faiblesse des marchés d'exportation des économies plus avancées. A cet égard, un moyen d'y arriver consisterait à appliquer des politiques judicieuses sur le plan social et dans le monde du travail. Il n'y a pas, en la matière, de stratégie unique valable pour toutes les situations. En fait, les obstacles à la croissance nationale varient d'un pays à l'autre et obligent à combiner l'investissement dans les infrastructures avec des politiques salariales et de protection sociale

³ BIT: *Rapport sur les tendances mondiales de l'emploi* (Genève, 2011).

⁴ Rapport conjoint FMI/BIT: Conférence sur «Les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale», organisée en coopération avec le Premier ministre de la Norvège (Oslo, 13 sept. 2010).

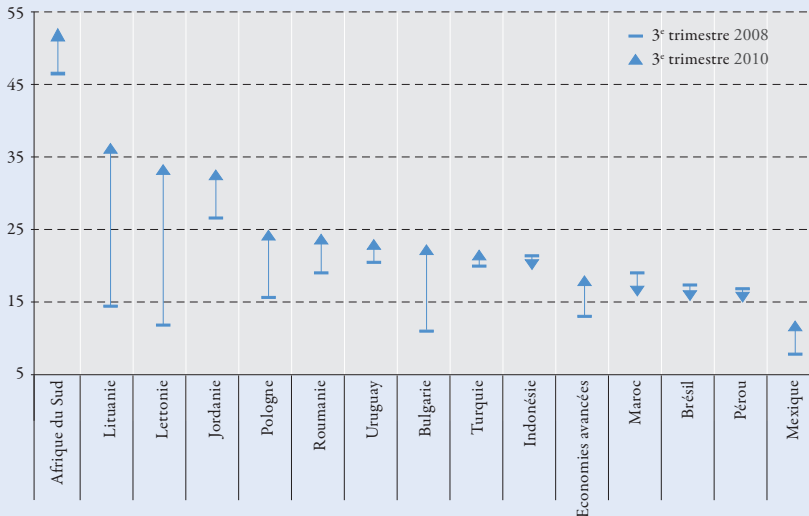
⁵ Entre 1997 et 2007, le nombre de jeunes chômeurs a augmenté de 8 millions (BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes*, 2008).

Figure 1 Incidence du chômage de longue durée et de l'inactivité dans les économies plus avancées (troisième trimestre 2008 et troisième trimestre 2010)⁶



Source: Sources nationales; BIT-Laborsta et Eurostat.

Figure 2 Taux de chômage des jeunes (troisième trimestre 2008 et troisième trimestre 2010)



Note: Les données pour l'Uruguay se réfèrent au deuxième trimestre 2008 et au deuxième trimestre 2010, respectivement.

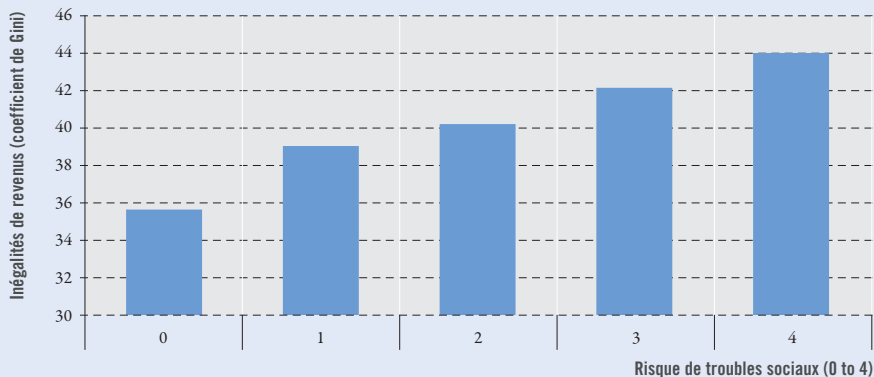
Source: Sources nationales; BIT-Laborsta et Eurostat.

⁶ Le chômage de longue durée se définit comme le chômage qui dure une année ou plus, sauf au Canada, aux Etats-Unis et en République de Corée (vint-sept semaines ou plus).

et avec des initiatives en faveur du développement rural, notamment des mesures pour faciliter la création d'entreprises et leur développement. Dans tous les cas, il est essentiel de respecter les normes et droits fondamentaux du travail. Selon certaines études, la stimulation des sources nationales de croissance serait plus efficace que les variations des taux de change pour soutenir l'emploi et réduire les déséquilibres mondiaux, une conclusion importante qui souligne la pertinence des réponses à la crise inspirées par le Pacte mondial pour l'emploi.

Troisièmement, la pérennité de la croissance est menacée par le déséquilibre persistant dans l'évolution des revenus, qui présente plusieurs aspects. L'un d'eux est le fait que les revenus du travail sont en retard sur l'évolution de la productivité⁷, ce qui a conduit les économies plus avancées à recourir de manière excessive à l'endettement pour financer la consommation des ménages et l'investissement dans le logement. Dans certains pays émergents, le fossé qui se creuse entre l'augmentation de revenus du travail et la

Figure 3 Les inégalités de revenus et le risque estimé de troubles sociaux



Note: Risque de troubles sociaux: 0 est le groupe de pays au risque le plus faible, 4 celui au risque le plus élevé.
Source: IIES, op. cit.

⁷ BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2010/11: Politique salariales en temps de crise* (Genève, 2010).

croissance de la productivité a accentué la dépendance de leur économie à l'égard des exportations. Dans les économies plus avancées, un autre aspect observé est celui de l'attractivité croissante des investissements financiers par rapport aux investissements réels. Au cours des trois dernières décennies, la part de l'investissement en pourcentage du PIB y a soit diminué soit stagné⁸.

Les événements survenus récemment dans certains pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont montré à quel point l'emploi et une évolution équilibrée des revenus sont essentiels pour la cohésion sociale, elle-même facteur clé de la croissance durable. Des données factuelles montrent que le chômage et les inégalités de revenus sont les principaux facteurs à l'origine des troubles sociaux (figure 3)⁹. Il convient de porter à cet aspect l'attention urgente qui s'impose, en particulier parce que la tendance à l'augmentation des prix des denrées alimentaires est susceptible de creuser les inégalités de revenus.

⁸ R. Torres: «Des réponses partielles à la crise: coûts socio-économiques et implications pour l'action publique», *Revue internationale du Travail* (2010), vol. 149, no 2, juin, pp. 249-260. Voir aussi le rapport conjoint FMI/BIT, op. cit.

⁹ Institut international d'études sociales (IIES): *Rapport sur le travail dans le monde 2010: D'une crise à l'autre?* (Genève, BIT, 2010).

2 **PROMOUVOIR L'EMPLOI ET UNE CROISSANCE ÉQUILBRÉE DES REVENUS PAR DES POLITIQUES NATIONALES JUDICIEUSEMENT CONÇUES**

Cette crise offre une occasion particulièrement propice à la définition de nouvelles orientations et à l'acquisition d'une plus grande marge de décision. La présente section examine certains enseignements à cet égard.

LES CONDITIONS INITIALES ONT LEUR IMPORTANCE

Même si certains pays sont touchés par la crise de façon identique, des réponses politiques similaires donnent souvent des résultats différents. Une des raisons en est que la rapidité et la constance d'application des réponses déterminent largement l'impact des mesures prises, dont l'effet multiplicateur sur l'emploi est plus important si elles sont adoptées rapidement. Cela s'est avéré plus facile dans les pays où des programmes efficaces en faveur de l'emploi et sur le plan social étaient déjà en place, qui ont renforcé les «stabilisateurs automatiques» tels qu'ils existent dans certaines économies plus avancées et dans certaines parties d'Amérique latine¹⁰. D'autres pays ayant des marchés internes relativement vastes, comme l'Afrique du Sud, la Chine et l'Inde ont réagi rapidement pour stimuler les sources nationales de croissance. Une situation budgétaire saine a aidé ces pays à financer ces programmes.

MESURES EFFICACES AXÉES SUR L'EMPLOI

Les politiques les plus efficaces pour réduire le chômage, le chômage de longue durée et l'inactivité sont celles qui visent avant tout à empêcher ces tendances de persister. De fait, les pays pour lesquels la réponse du gouver-

¹⁰ Parmi les économies du G20, on a estimé que les stabilisateurs automatiques, tels que les allocations de chômage et les programmes d'assistance sociale, représentaient 0,4 pour cent du PIB en moyenne en 2008 et 1,6 pour cent en 2009. Voir FMI: *The state of public finances cross-country fiscal monitor: November 2009*, SPN/09/25 (Washington, DC).

nement était axée sur l'emploi se sont relativement bien comportés. Plus fondamentalement, le succès d'une intervention des pouvoirs publics suppose avant tout qu'elle soit bien conçue, qu'il s'agisse d'apporter des changements successifs à un programme existant ou de déployer une nouvelle initiative. Des aspects de conception fondamentaux inspirés d'expériences nationales sont examinés dans l'encadré 1.

Encadré 1 Politiques efficaces de l'emploi

Préservation de l'emploi: La réduction des temps de travail s'est révélée une mesure très efficace en temps de crise pour réduire le nombre de licenciements. En Allemagne, la stabilité de l'emploi a été assurée essentiellement par des ajustements du temps de travail, facilités par un dialogue social efficace et par l'adoption de mesures d'appui à la viabilité des entreprises.

Soutien direct aux secteurs à forte intensité de main-d'œuvre: Le soutien à des secteurs spécifiques à forte intensité de main-d'œuvre peut, s'il est bien ciblé, aider les travailleurs à conserver leur emploi et favoriser la création de nouveaux emplois. Cela s'est révélé essentiel dans les pays qui devaient faire face à une diminution de la demande extérieure. Au Brésil, le gouvernement a apporté son soutien aux exploitations rurales. Il a également réduit la taxe sur la production industrielle, une mesure qui a permis de sauver 60 000 emplois. En Indonésie, les mesures de relance ont consisté pour l'essentiel à réduire l'impôt sur le revenu des particuliers pour stimuler la consommation intérieure, ce qui a eu d'importants effets d'entraînement sur certains secteurs. En fait, le commerce de gros, le commerce de détail, la restauration et l'hôtellerie comptaient 728 000 embauches à leur actif pour la période comprise entre août 2008 et août 2009.

La formation comme moyen d'enrayer l'érosion des compétences et de faire face à l'évolution de la demande de qualifications: Il arrive fréquemment que la demande de compétences varie pendant les périodes d'ajustement, une situation exacerbée par la perte de compétences chez les demandeurs d'emploi défavorisés. Des efforts sont requis de toute urgence pour faciliter la fourniture et accroître l'efficacité des programmes de formation, éventuellement en tirant mieux profit des partenariats public-privé pour remédier à l'inadéquation des compétences. Par ailleurs, les retours à la formation donnent souvent des résultats positifs à moyen terme et peuvent même s'avérer très fructueux s'ils sont bien ciblés. Le défi que doivent relever les jeunes est particulièrement redoutable car la perte de compétences à un âge très précoce peut compromettre durablement

Encadré 1 **Politiques efficaces de l'emploi**

les futures perspectives d'emploi. A cet égard, les programmes de formation sont plus efficaces s'ils contiennent des éléments de reconnaissance et d'acquisition de titres/diplômes. Ce sont, en effet, des considérations de première importance pour des jeunes.

Le service public de l'emploi – ratios personnel/clients et efficacité de la prestation de services: Les dispositions en faveur de la formation et les programmes actifs du marché du travail d'une manière plus générale (par exemple l'aide à l'emploi) ont de plus grandes chances de succès s'ils sont gérés par l'intermédiaire d'un service public de l'emploi doté des ressources nécessaires. Pendant la crise, l'Allemagne a recruté des effectifs supplémentaires afin d'accroître l'efficacité de la prestation de services aux personnes sans emploi, en mettant l'accent plus particulièrement sur les jeunes. Le ratio personnel/clients pour les allocataires d'indemnités de chômage les plus défavorisés (notamment les jeunes) est de 1 pour 75 (contre 1 pour 150 pour les autres). Le gouvernement espagnol a aussi recruté 1 500 conseillers professionnels supplémentaires pour offrir des services de l'emploi aux travailleurs licenciés.

Cibler des désavantages plutôt que des groupes – le cas des jeunes: Les moyens d'action gagnent en efficacité lorsqu'ils visent un désavantage déterminé plutôt qu'un groupe entier. C'est particulièrement vrai pour les jeunes car ce sont souvent les jeunes les plus qualifiés qui bénéficient des programmes d'apprentissage et des offres de formation. Certains pays ont lancé des programmes spécifiques pour réintégrer les jeunes chômeurs de longue durée et les jeunes inactifs sur le marché du travail, notamment en France et au Royaume-Uni.

Rôle complémentaire important des marchés de produits et d'une bonne gouvernance: Les politiques appliquées sur le plan social et dans le monde du travail ne peuvent être efficaces sans des marchés de produits fonctionnant bien. En particulier, des marchés de produits ouverts et transparents – avec une bonne structure de gouvernance et exempts de corruption – sont d'une importance capitale pour l'investissement et ont des retombées positives sur l'emploi et les salaires.

Source: ISSA (2010); M. Caetano (2009); J. Savoia (2007)

Cependant, il ne suffit pas de créer de nouveaux emplois. Pendant la crise, de nombreux travailleurs temporaires ont été licenciés et des emplois du secteur formel remplacés par des emplois de type informel. Si l'informalité persiste sur le marché du travail et si les emplois nouvellement créés sont, d'une manière disproportionnée, des emplois ne répondant pas à la norme, la qualité générale de l'emploi risque de se dégrader lorsque la reprise s'installera. Nombre de ces travailleurs n'ont pas accès aux mêmes droits que les autres travailleurs. Plus important encore, le fait de remédier à l'insuffisance de la qualité des emplois permettra non seulement d'atteindre

Bien concevoir la législation de protection de l'emploi: Il n'existe pas de corrélation internationale simple entre la législation du travail et la performance en matière d'emploi. Ce qui importe, c'est que cette législation soit bien conçue pour protéger les travailleurs tout en évitant une dualité (formel-informel) excessive du marché du travail. Les données d'expérience relatives aux réformes mises en œuvre en Autriche et au Brésil montrent comment parvenir à ce savant équilibre par le dialogue social. L'Espagne a lancé récemment une série de réformes dans ce sens.

Simplifier le régime fiscal: L'introduction d'incitations fiscales et d'incitations sous forme de crédits aux entreprises, notamment aux PME, pour les intégrer au secteur structuré pourrait encourager la création d'emplois formels et aider une part importante de PME pourvoyeuses d'emplois à rester dans le secteur formel. En fait, les pays en développement et émergents, notamment en Amérique latine et en Europe orientale, y sont assez bien parvenus. La Hongrie, par exemple, a diminué les impôts des entreprises qui employaient des travailleurs défavorisés et accordé des allègements fiscaux aux secteurs employant des travailleurs informels, entre autres les secteurs du travail domestique et de la construction. Dans d'autres pays comme l'Argentine, l'Etat plurinational de Bolivie et le Pérou, divers prélèvements (par exemple la TVA, l'impôt sur le revenu, les cotisations de sécurité sociale) ont été remplacés par un impôt unique. De même, des pays africains comme le Kenya et la République-Unie de Tanzanie ont simplifié leur système fiscal pour encourager les PME à intégrer le secteur formel.

les objectifs d'équité, mais aussi moyennant un bon dosage des politiques, d'améliorer la productivité et la résistance aux futurs chocs économiques. C'est aussi un domaine où les récentes innovations peuvent s'avérer utiles (encadré 2).

RÉDUIRE L'INCIDENCE DE L'EMPLOI INFORMEL: LE CAS DU BRÉSIL

En 1996 précisément, le gouvernement a introduit des Simples (Simples Federal) qui ont permis de rationaliser le régime fiscal (une série de prélèvements) des petites et micro-entreprises (de certains secteurs): il a mis en place un prélèvement unique portant sur les ventes brutes. De la sorte, le poids de «l'officialisation» était réduit et contribuait donc à alimenter la création d'emplois formels (comme l'illustre l'encadré 2, plusieurs pays

en développement ou émergents, notamment en Amérique latine et en Europe de l'Est y sont relativement bien parvenus). En 2007, le Brésil a étendu cette législation par l'instauration de «Super simples» dans le cadre de la Loi générale sur les petites entreprises (Loi complémentaire 123/2006). Aux termes de cette nouvelle loi, les sociétés dont le chiffre d'affaires brut annuel ne dépasse pas les 2,4 millions de R\$ (1,3 million d'US\$) paient un impôt unique – d'un montant variable selon le type d'activités – qui remplace les diverses taxes perçues aux niveaux fédéral, étatique ou municipal.

Le Brésil a non seulement simplifié son régime fiscal, mais il a aussi allégé la charge administrative et sociale pesant sur les entreprises censées formaliser davantage leur activité. Par exemple, en juin 2009, le gouvernement a promulgué la Loi sur les entrepreneurs individuels (*Lei do Empreendedor Individual*) qui facilite l'enregistrement des micro-entreprises ayant au maximum un employé et réduit le montant de leurs cotisations sociales. Avant l'instauration de cette loi, le système de sécurité sociale avait fait l'objet de critiques parce qu'il faisait peser une charge excessive sur les travailleurs indépendants: ils devaient s'acquitter à la fois de la part salarié et de la part employeur des cotisations, ce qui les dissuadait de formaliser leur activité. Avec la nouvelle loi, les micro-entrepreneurs dont les revenus annuels sont inférieurs à 36 000 R\$ (ou 18 116 US\$) par an ont pu légalement enregistrer leur activité, obtenir un numéro d'identification fiscale (le CNPJ) et ont été exemptés de taxes fédérales. Mieux encore, la loi ouvre droit à une pension de retraite, d'invalidité et à une allocation maternité pour les micro-entrepreneurs qui s'acquittent de cotisations de sécurité sociale équivalant à 11 pour cent du salaire minimum (soit 52 R\$ ou 26 US\$ par mois). De manière générale, non seulement les entrepreneurs ont accès au système de sécurité sociale à un coût abordable mais ils se voient attribuer un numéro d'identification fiscale qui facilite leur accès au crédit et les transactions commerciales dans l'économie formelle. Le nombre de travailleurs bénéficiaires passant du secteur informel au secteur formel grâce à cette loi devrait atteindre le million en 2010.

LE DOUBLE AVANTAGE D'UNE PROTECTION SOCIALE BIEN CONÇUE

Pendant la crise, certains pays ont pris des mesures permanentes destinées à élargir la couverture et à accroître l'efficacité de la protection sociale. Si elles sont bien conçues, ces mesures stimulent l'ensemble du processus de relance et sont de nature à contribuer à la croissance à long terme. Ce qui importe, c'est d'améliorer les possibilités de travail et d'assurer un financement suffisant des programmes (encadré 3).

Encadré 3 Protection sociale favorisant la croissance

La protection sociale en tant que stabilisateur économique et de l'emploi: On a constaté que les mesures de protection sociale qui assurent un soutien aux revenus de ceux qui en ont le plus besoin favorisaient la croissance économique et l'emploi. Cela tient essentiellement au fait que les ménages à faible revenu consomment des biens nationaux, qui ont un important effet multiplicateur sur l'emploi. Dans le cas du programme *Bolsa Família* au Brésil, on observe qu'il réduit la pauvreté et la faim, et améliore le développement social en général – ses principaux objectifs – et a une incidence positive sur la croissance du revenu et sur l'activité des entreprises. En particulier, les dépenses des bénéficiaires dynamisent les économies locales, car l'argent est dépensé en produits nationaux vendus sur les marchés locaux. Les programmes de cette nature peuvent réduire la volatilité économique consécutive à un choc. De façon générale, les programmes qui sont déjà bien en place au moment où la crise se déclare sont bénéfiques et efficaces, alors que les nouveaux programmes peuvent s'avérer coûteux au démarrage et tarder à produire leurs effets.

Les transferts sociaux peuvent produire de meilleurs résultats en matière d'emploi: Des politiques de protection sociale bien conçues ne doivent pas nécessairement nuire à l'emploi. Certains transferts sociaux peuvent eux-mêmes encourager le travail en apportant à la famille un soutien qui permet éventuellement de satisfaire les besoins élémentaires du ménage jusqu'à ce qu'un emploi soit trouvé. Comme on l'a constaté notamment en Afrique du Sud, les jeunes adultes des familles bénéficiant d'une pension trouvent plus facilement un emploi. Cela tient au fait que l'augmentation du revenu total du ménage peut aider les travailleurs, notamment les travailleurs migrants en zone urbaine, à tenir en attendant de devenir autonomes¹. Dans d'autres cas, des mesures complémentaires, telles que les indemnités de chômage, accompagnées de politiques actives du marché du travail, peuvent aider les travailleurs à rester sur le marché du travail et à prévenir une érosion des compétences. Ainsi, le système d'assurance-emploi en République de Corée finance les programmes de perfectionnement des compétences professionnelles, qui assurent formation et instruction aux fins de l'évolution professionnelle.

Encadré 3 Protection sociale favorisant la croissance

Transferts en espèces pour le développement: Les programmes de transferts en espèces fournissent un revenu aux ménages, lesquels s'engagent en contrepartie à assumer leurs responsabilités sur le plan de l'éducation et de la santé, notamment en scolarisant leurs enfants, ouvrant ainsi la voie au développement à long terme et à la prospérité future. Un certain nombre de pays, par exemple le Brésil, le Honduras, l'Indonésie, le Mexique et le Nicaragua ont déjà mis en place des programmes de ce type.

Promouvoir les sources nationales de croissance par une utilisation efficace du salaire minimum: Le salaire minimum sert de socle social pour les ajustements de salaires et de tampon contre la déflation salariale. En même temps, les augmentations du salaire minimum peuvent avoir un effet de relance budgétaire en stimulant les dépenses des consommateurs. Pendant la crise, environ la moitié des économies du monde (parmi lesquelles le Brésil, les Etats-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et la Fédération de Russie) ont relevé le salaire minimum. Ce qui importe, c'est le système de fixation des salaires: il convient de procéder à des ajustements périodiques pour éviter les changements brusques, négociés par les partenaires sociaux.

Financement de la protection sociale: Les cas du Brésil et de l'Allemagne montrent que les mesures – pour être efficaces – ne doivent pas être coûteuses. Par exemple, l'expansion de la *Bolsa Família* au Brésil coûte environ 0,014 pour cent du PIB, et en Allemagne les dépenses d'appui au travail en temps partagé ont probablement permis de réaliser des économies du fait de la réduction du nombre de bénéficiaires d'indemnités de chômage. Cependant, dans d'autres cas la question de savoir comment financer au mieux les nouvelles mesures ou les mesures existantes de protection sociale revêt une importance cruciale, compte tenu notamment des pressions pour réduire les dépenses publiques. En particulier, le fait de financer la protection sociale par une fiscalité excessive du travail peut avoir un effet contreproductif sur les incitations à l'embauche. De même, l'option consistant à compenser les baisses de recettes publiques en comptant davantage sur la taxe sur le chiffre d'affaires et la taxe sur la valeur ajoutée – de nature régressive – ne peut que creuser les inégalités de revenus et affecter de façon disproportionnée les ménages à faible revenu.

¹C. Ardington, A. Case et V. Hosegood: «Labor supply responses to large social transfers: Longitudinal evidence from South Africa», dans *American Economic Journal of Applied Economics* (2009), vol. 1, no 1, janv., pp. 22-48.

PROMOUVOIR LA CROISSANCE INTÉRIEURE PAR DES INVESTISSEMENTS FAVORABLES À L'EMPLOI: LE CAS DE L'INDONÉSIE

Suite à la crise financière asiatique de 1997, l'investissement dans les infrastructures a sévèrement reculé en Indonésie – atteignant 1 pour cent du PIB en 2000. Cependant, parallèlement à la forte croissance économique de ces dix dernières années, il y a eu un regain d'intérêt pour l'investissement dans les infrastructures – qui représentait environ 3,5 pour cent du PIB en 2009. En particulier, dans le cadre de son Plan de développement à moyen terme 2010-2014, le gouvernement a annoncé des projets d'investissement de 1 429 000 milliards d'IDR (157 milliards d'US\$) d'ici à 2014. En Indonésie, la modernisation des infrastructures est une dimension essentielle de la stratégie qui vise à instaurer un climat propice aux investissements.

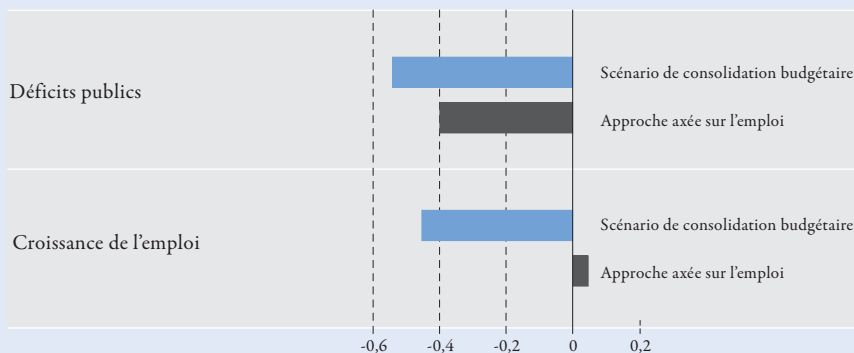
Dans le cadre de la réponse du gouvernement à la crise, 11 pour cent des efforts de relance ont été investis dans les infrastructures en vue de renforcer les programmes existants et d'élaborer à partir de la stratégie d'ensemble tout en mettant l'accent sur les activités orientées vers l'emploi. De plus, les investissements dans les travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre – qui ont été bien ciblés – ont eu de forts effets multiplicateurs et ont donné un coup de pouce bienvenu à la création d'emplois (environ 450 000 emplois équivalent temps plein). Par ailleurs, selon une enquête conduite par le bureau de pays de l'OIT pour l'Indonésie et le Timor-Leste, les catégories les plus vulnérables ont été les principales bénéficiaires des dépenses de travaux publics – le plus souvent en zone rurale. Par exemple, le Programme national pour l'autonomisation des communautés (PNPM) – un ensemble de programmes de développement communautaire qui servent d'instrument de prédilection pour réduire la pauvreté en Indonésie – a réussi à stimuler le développement économique grâce aux progrès réalisés en matière de qualité des infrastructures physiques locales et de création de possibilités d'emploi locales.

D'une manière plus générale, les bienfaits des investissements (à savoir une productivité accrue, des progrès dans le domaine social, etc.) sont bien connus. Le cas de l'Indonésie illustre cependant que lorsqu'elles se conjuguent avec un bon dosage des politiques sociales, les mesures orientées vers l'offre, comme celles qui encouragent l'investissement et un climat commercial dynamique, peuvent contribuer à renforcer la demande intérieure.

LE RÔLE CRUCIAL DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES

Sous maints rapports, c'est la combinaison des politiques macroéconomiques et sociales qui fait la différence. En particulier, le meilleur moyen d'encourager la participation par des politiques d'activation est de le faire lorsque la demande globale est suffisante et, à cet égard, il peut être utile de prendre des mesures budgétaires (encadré 5). La crise actuelle montre bien que les politiques axées sur l'emploi ne doivent pas nécessairement être coûteuses pour être efficaces. Les plans de relance budgétaire adoptés au Brésil et en Indonésie – deux pays qui obtiennent de bons résultats – sont parmi les moins onéreux du G20.

Figure 4 Les déficits publics (en pourcentage du PIB) et l'emploi (en pourcentage), selon deux scénarios, 2015



Source: *Rapport sur le travail dans le monde 2010*, op. cit.

Il ressort de simulations effectuées à l'aide de modèles que des mesures budgétaires combinées à des mesures en faveur de l'emploi et doublées d'un dialogue social efficace peuvent donner des résultats positifs en matière d'emploi et permettre ainsi d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme¹¹. Ces conclusions, corroborées par d'autres données factuelles, peuvent s'illustrer comme suit:

- L'investissement dans des politiques actives du marché du travail crée des effets multiplicateurs positifs sur la production grâce au meilleur fonctionnement du marché du travail, un élément propre à promouvoir l'emploi et les revenus du travail. Même si un tel investissement implique que l'on engage des dépenses à court terme, le modèle montre que la dette retombe, à moyen terme, au même niveau qu'avec le scénario de référence, compte tenu des moindres dépenses afférentes aux politiques passives du marché du travail et de l'amélioration des recettes fiscales (figure 4).
- D'après ce modèle, plus l'incidence de l'emploi irrégulier ou informel est faible, plus la résistance de l'économie aux crises est forte. Cette thèse est confirmée par des données factuelles selon lesquelles des pays où les contrats d'engagement étaient plus stables au moment où la crise s'est déclarée ont, dans l'ensemble, perdu moins d'emplois que les autres pays.
- A partir de ce modèle, on peut tirer une nouvelle conclusion, à savoir que les multiplicateurs budgétaires pour la production et l'emploi sont plus importants quand la négociation entre employeurs et travailleurs englobe un large éventail de questions que quand elle porte exclusivement sur les salaires individuels.

¹¹ Ces simulations sont fondées sur le modèle macroéconomique *Global Economic Linkages* élaboré par l'IIES pour analyser l'impact des différentes options. La structure de ce modèle est similaire à celle utilisée par le FMI dans ses projections macroéconomiques.

LE RÔLE DU DIALOGUE SECTORIEL: LE CAS DE L'ALLEMAGNE

En Allemagne, l'emploi n'a reculé que de façon marginale en dépit d'un déclin brutal de la production. Cela résulte essentiellement du fait que ce sont les heures travaillées plutôt que les emplois qui ont servi de variable d'ajustement – souvent grâce à des accords entre travailleurs et employeurs. En fait, au milieu des années 1990, ce que l'on a appelé des pactes pour l'emploi au niveau des entreprises (ou des «alliances pour l'emploi») ont vu le jour dans le but de maîtriser les ajustements au sein de l'entreprise tout en améliorant la compétitivité. Ces accords entre les sociétés et leur personnel ont permis de maintenir le niveau d'emploi en ajustant la compensation et/ou le temps de travail (ex. horaires de travail réduits, suspensions des primes annuelles, etc.). Dans certains cas, ils étaient assortis d'initiatives supplémentaires en matière de formation – en 2005, près d'un quart des accords prévoyaient des dispositions de ce type.

En 2009, près de 16 pour cent des travailleurs étaient employés dans des entreprises pourvues de ce genre d'accord, en hausse par rapport aux 14 pour cent de 2006. Pendant la crise, la hausse s'est essentiellement produite parmi les grandes entreprises (ayant un effectif d'au moins 250 employés) où la proportion d'accords d'entreprise est passée de 40 à près de 50 pour cent entre 2006 et 2009. En de nombreuses circonstances, la réduction des horaires et des rémunérations a été partiellement compensée par le programme Kurzarbeit, subventionné par l'Etat. Le caractère unique de ce programme tient au partage des coûts et avantages entre travailleurs, employeurs et gouvernement: (i) si les entreprises sont toujours responsables des dépenses liées aux salaires, elles évitent les coûts supplémentaires liés à la rotation du personnel et peuvent s'appuyer sur la main-d'œuvre et les compétences disponibles dès que l'activité redémarre; (ii) le gouvernement assume les coûts directs liés à la compensation accordée aux travailleurs et aux employeurs, mais les coûts économiques et sociaux d'un chômage supplémentaire sont ainsi évités, et une certaine dose de confiance est injectée dans l'économie; et (iii) les travailleurs peuvent préserver leur

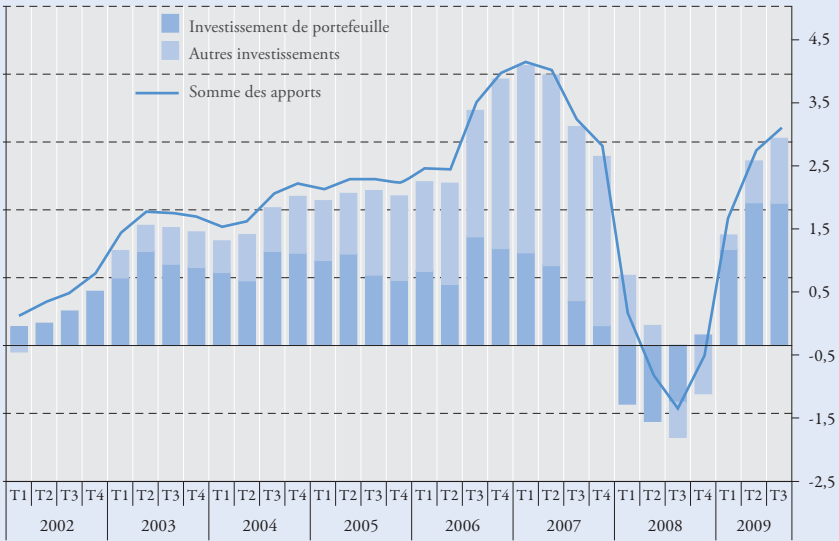
emploi mais, en raison de la réduction du temps de travail, ils voient leur rémunération diminuer.

Au-delà des réponses à la crise, le dialogue social joue un rôle vital en Allemagne. En particulier, le système de formation professionnelle allemand est reconnu pour sa capacité d'adaptation à l'évolution des exigences de qualifications. Les employeurs, à travers les chambres économiques, et les travailleurs sont fortement impliqués dans la gestion, la conception et la mise en œuvre d'activités de formation adaptées. C'est essentiel pour prévenir ce que l'on appelle les effets de «braconnage» et garantir ainsi que toutes les entreprises sont incitées à dispenser des formations. En outre, la rémunération des apprentis est déterminée au moyen de négociations collectives. De plus, les différents niveaux de l'Etat sont également engagés à divers degrés pour veiller à ce que le système de formation professionnelle prenne en considération les besoins à long terme du marché du travail et du système éducatif.

UN SECTEUR FINANCIER AU SERVICE DE L'ÉCONOMIE RÉELLE

Le degré de soutien apporté par le système financier à l'économie réelle est un autre facteur. Le Canada dispose d'un système financier relativement bien géré qui aide à limiter les risques de contraction du crédit. Le Brésil et l'Indonésie ont utilisé des établissements publics de crédit afin de soutenir les entreprises et l'emploi à un moment où la crise financière touchait certains établissements de crédit. Mais, plus récemment, les systèmes financiers des économies émergentes ont été confrontés à un afflux massif de capitaux (figure 5). Selon le *Rapport sur la stabilité financière dans le monde* du FMI, mis à jour en janvier 2011, il aurait pu en résulter une croissance excessive du crédit, au risque de déstabiliser l'économie réelle et les marchés du travail. C'est l'une des raisons pour lesquelles le rapport conclut que, sans nouveaux progrès dans ce domaine, la stabilité financière mondiale et la croissance durable resteront hors de portée.

Figure 5 **Entrées de capitaux à court terme dans les économies émergentes (en pourcentage du PIB)**



Source: FMI, Statistiques financières internationales.

PRINCIPAUX DILEMMES POLITIQUES À RÉSOUDRE POUR PROGRESSER

Il importe de prendre en considération les politiques stratégiques mises en œuvre par les acteurs qui obtiennent de bons résultats face à la crise financière et économique. Il importe tout autant que les mesures stratégiques tiennent compte des caractéristiques et autres facteurs extérieurs uniques qui ont une incidence sur la dynamique économique et sociale de certains pays. Ainsi, des études ont montré que les programmes de transferts en espèces fonctionnent très bien dans les pays à revenu moyen d'Amérique latine, mais que ce modèle de protection sociale rencontre des difficultés importantes dans les zones à faible revenu de cette même région, et que cela tient essentiellement à la faiblesse du cadre institutionnel. Gardant ceci à l'esprit, les pays peuvent apprendre les uns des autres et adapter les politiques à leur propre situation nationale.

A cet égard, l'une des leçons à retenir pour les stratégies individuelles par pays est que, prises comme un tout cohérent, les politiques économiques, sociales ou en faveur de l'emploi peuvent conduire à de meilleurs résultats d'ensemble. C'est le cas des projets axés sur l'emploi, qui créent des emplois tout en améliorant les perspectives de productivité à long terme. De même, les mesures de protection sociale aident à stimuler et maintenir les revenus chez les plus vulnérables. Cependant, si ces mesures sont judicieusement conçues, elles peuvent avoir d'importants effets multiplicateurs, bien au-delà du groupe ciblé, stimulant l'emploi et les revenus au niveau global. Inversement, les systèmes financiers et les politiques macroéconomiques offrent une marge pour élaborer, en matière d'emploi et de protection sociale, des politiques judicieuses ouvrant des possibilités de travail décent. Et les politiques intelligentes appliquées sur le plan social et dans le monde du travail ne donneront pas les résultats escomptés si les entreprises durables ne peuvent pas s'appuyer sur des marchés de produits performants.

Des stratégies par pays soigneusement conçues, aussi cruciales soient-elles, ne suffiront pas. Une coordination internationale est également indispensable. Comme le souligne le Pacte mondial pour l'emploi, il s'agit d'œuvrer

à une mondialisation plus équitable et d'ouvrir ainsi la voie à une reprise durable. Cependant, il reste beaucoup à faire pour corriger les déséquilibres et inégalités internes à chaque pays. Pour progresser sur ce point, la présente note examine une série de politiques nationales bien conçues. Il est également indispensable de lutter contre le risque de concurrence fiscale au niveau international – concurrence qui sape les capacités des pays à réduire les inégalités excessives. Par ailleurs, les déséquilibres extérieurs sont liés aux déséquilibres économiques et sociaux internes. Lorsque la croissance de l'emploi et des salaires est faible, les gouvernements peuvent être de nouveau tentés de rechercher d'autres sources de croissance, notamment l'expansion des exportations ou du crédit (dette), alors que ces éléments ont beaucoup contribué au déclenchement de la crise. On peut également s'inquiéter de la tendance de certains pays à réduire les déficits budgétaires trop rapidement, en dépit de la faible reprise du secteur privé, laissant à d'autres le soin de stimuler la croissance mondiale. La déflation compétitive pourrait être aussi préjudiciable que la dévaluation de surenchère ou le protectionnisme commercial.

Cela soulève la question de l'étendue de la coopération internationale pour adopter des stratégies alliant croissance et équité dans le contexte d'une reprise économique différenciée. Une question vitale pour l'OIT, pour le G20 et les autres forums internationaux.