

# Pleins feux sur l'emploi

## Idées forces

### LES PROBLÈMES DE L'EMPLOI SONT CONSIDÉRABLES

*et le chômage déclaré n'est que l'un d'entre eux*

L'emploi est actuellement une préoccupation fondamentale partout dans le monde — dans les pays développés comme dans les pays en développement. À l'échelle de la planète, 200 millions de personnes, parmi lesquelles les jeunes sont surreprésentés, sont au chômage et cherchent activement du travail. Selon les estimations, 620 millions de jeunes, dont une majorité de femmes, ne travaillent pas et ne sont pas à la recherche d'un emploi. Rien que pour maintenir constant le taux d'emploi, il faudra créer quelque 600 millions d'emplois en l'espace de 15 ans.

Toutefois, dans de nombreux pays en développement, les taux de chômage peuvent être faibles. Les filets de protection sont, au mieux, limités, et une minorité de travailleurs sont salariés. Plus de trois milliards de personnes travaillent dans le monde, mais presque la moitié d'entre elles ont une activité agricole ou travaillent pour leur propre compte. La plupart des populations pauvres travaillent de longues heures sans même pouvoir subvenir à leurs besoins. Il n'est pas non plus rare que leurs droits fondamentaux soient compromis.

Les mutations démographiques, l'urbanisation, les progrès technologiques et les migrations internationales des personnes et des emplois engendrent une rapide transformation du monde du travail. La majorité des emplois dans les pays en développement continuent néanmoins de se trouver dans de très petites entreprises et exploitations agricoles, qui se caractérisent souvent par une faible productivité et des perspectives de croissance limitées. Leur réussite est importante au-delà des moyens de subsistance qu'elles procurent. Dans des pays où les grandes entreprises ont, dès le départ, opéré sur une grande échelle grâce à leurs relations et à l'appui de l'État, le succès des microentreprises peut mettre fin aux privilèges. Et celles-ci peuvent réussir : dans les pays industrialisés, de nombreuses entreprises innovantes sont nées dans des garages.

### L'EMPLOI EST LE MOTEUR DU DÉVELOPPEMENT

*et pas seulement une conséquence de la croissance économique*

Les emplois — même ceux du secteur informel — peuvent engendrer des transformations à trois niveaux :

- *Niveaux de vie.* La pauvreté recule lorsque le travail permet aux êtres humains d'améliorer leurs conditions de vie, en particulier dans les pays où les possibilités de redistribution sont limitées.
- *Productivité.* L'efficacité augmente au fur et à mesure que les travailleurs deviennent plus compétents et que des emplois productifs se créent tandis que d'autres, qui le sont moins, disparaissent.
- *Cohésion sociale.* Les sociétés prospèrent lorsque le travail réunit des personnes d'origines ethniques et de milieux sociaux différents, et donne des raisons de croire en l'avenir.

L'emploi détermine donc ce que nous gagnons, ce que nous faisons, et même qui nous sommes. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2013* considère l'emploi en tant que moteur du développement — et non comme une résultante de la demande de travail — et examine toutes les catégories de travail, sans se limiter aux emplois salariés du secteur formel.

### CE N'EST PAS SEULEMENT LE NOMBRE D'EMPLOIS QUI IMPORTE

*Certains contribuent plus au développement que d'autres*

La valeur qu'accordent les individus à l'emploi découle non seulement des revenus et des avantages qu'il procure, mais aussi du fait qu'il contribue à leur estime de soi et à leur bonheur. Mais certains emplois ont une incidence plus large sur la société. Les emplois détenus par les femmes peuvent

modifier la manière dont les ménages dépensent leur argent et investissent dans l'éducation et la santé de leurs enfants. Les emplois urbains favorisent une plus grande spécialisation et l'échange d'idées, et rendent ainsi d'autres emplois plus productifs. Et dans les environnements perturbés, l'emploi des jeunes hommes peut contribuer à la paix.

Les emplois qui ont une valeur pour les individus et ceux qui ont une valeur pour la société sont souvent les mêmes, mais ce n'est pas toujours le cas. Des emplois procurant une rémunération et des avantages importants peuvent être jugés désirables sur le plan individuel, mais ils sont moins bons pour la société lorsqu'ils sont subventionnés par des transferts publics ou sont couverts par des réglementations restrictives qui ont pour effet de compromettre les revenus ou les possibilités d'emploi d'autres personnes. Pour ces raisons, deux emplois qui paraissent identiques sous l'angle individuel peuvent avoir des impacts différents sur la société.

*Les emplois bons pour le développement* sont ceux qui ont le plus de valeur pour la société, compte tenu non seulement de ce qu'ils apportent à leurs titulaires, mais aussi des retombées, positives ou négatives, qu'ils peuvent avoir sur d'autres personnes. Les emplois qui réduisent la pauvreté, relient l'économie aux marchés mondiaux, ou favorisent l'établissement d'un climat de confiance ou l'engagement citoyen peuvent davantage contribuer au développement que d'autres.

En revanche, certaines formes de travail sont incontestablement mauvaises. Les activités dans le cadre desquelles les travailleurs sont exploités ou voient leur bien-être physique et mental compromis, ont des répercussions négatives aussi bien sur les individus que sur les sociétés. Selon les estimations, à l'échelle mondiale, 21 millions de personnes sont victimes d'esclavage, de prostitution forcée et d'autres formes de travail non volontaires, et 115 millions d'enfants âgés de 5 à 17 ans sont employés à des travaux dangereux. Les normes internationales du droit de la personne humaine et les normes du travail rejettent le travail forcé, les formes néfastes du travail

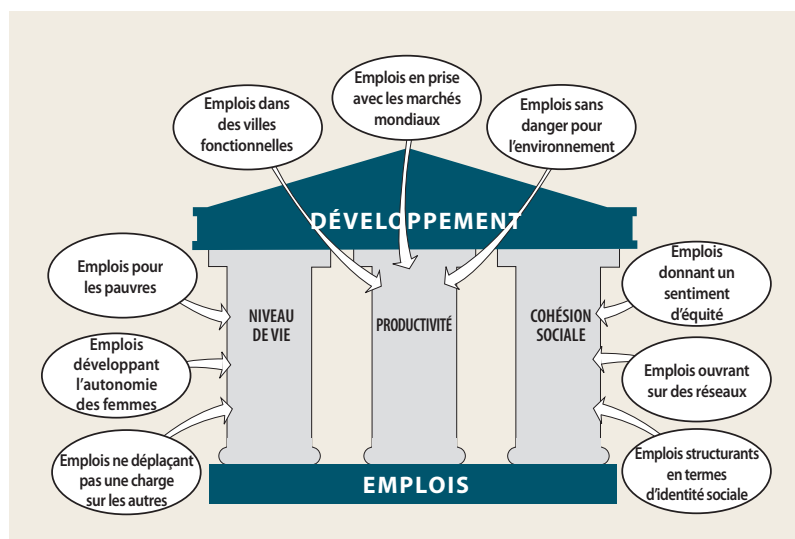
des enfants, la discrimination, et la répression des moyens d'expression des travailleurs.

## LA PROBLÉMATIQUE DE L'EMPLOI DIFFÈRE SELON LES PAYS

*Les emplois qui contribuent le plus au développement ne sont pas partout les mêmes*

La manière dont les emplois contribuent à améliorer les niveaux de vie, la productivité et la cohésion sociale dépend du niveau de développement d'un pays, de sa démographie, des ressources dont il est doté et de ses institutions. Il est possible d'établir une typologie des problèmes d'emploi en regroupant les pays en fonction de différentes caractéristiques de leur économie :

- *Pays agricoles.* La population est encore majoritairement occupée à des tâches agricoles et vit en milieu rural. Il est important d'assurer la viabilité de la petite agriculture parce que les taux de pauvreté sont élevés. L'augmentation de la productivité agricole permet aussi de développer des activités en dehors des exploitations. Dans le même temps, les emplois urbains en prise avec les marchés mondiaux favorisent le dynamisme des villes.
- *Pays touchés par un conflit.* L'enjeu le plus immédiat est de favoriser la cohésion sociale. Il est particulièrement important de trouver des emplois aux ex-combattants et aux jeunes hommes risquant de tomber dans la violence. Le secteur de la construction peut ouvrir des perspectives, car il a un coefficient élevé de main-d'œuvre et il peut être dynamique même dans des environnements peu propices aux affaires.
- *Pays en voie d'urbanisation.* L'augmentation de la productivité agricole libère une main-d'œuvre qui peut aller travailler dans les villes. Les emplois accessibles aux femmes, typiquement dans les industries légères, peuvent avoir des retombées positives sur les ménages. La priorité, dans ces pays, est d'éviter l'engorgement des centres urbains et de développer des activités à plus forte valeur ajoutée.
- *Pays riches en ressource.* Ces pays peuvent avoir d'importantes recettes en devises, mais l'abondance de devises peut être un frein à la compétitivité d'autres activités et encourager la création d'emplois appuyés par des transferts. Les emplois qui contribuent à la diversification des exportations peuvent avoir un important impact positif sur le développement.
- *Petits États insulaires.* En raison de leur taille et de leur isolement, ces pays ne peuvent pas bénéficier des avantages de l'agglomération et de l'intégration mondiale, sauf par le biais du tourisme. Toutefois, l'émigration peut améliorer les niveaux de vie, tandis que le retour au pays et les diasporas peuvent stimuler la vie économique au sein de la population locale.
- *Pays évoluant vers une économie formelle.* Les pays dans lesquels une grande partie des emplois



se trouvent déjà dans le secteur formel peuvent aspirer à élargir la couverture de leurs systèmes de protection sociale. Il importe, à cette fin, de rendre la protection sociale formelle financièrement abordable et de réduire la fracture entre les travailleurs qui ont accès aux avantages des institutions formelles et les autres.

- *Pays à fort chômage des jeunes.* Les jeunes n'ont souvent pas le type de compétences dont le secteur privé a besoin. Toutefois, le problème peut se situer davantage au niveau de la demande que de l'offre sur le marché du travail. Dans ce genre de contexte, éliminer les privilèges qui permettent à certaines entreprises de s'implanter ou à certaines personnes d'obtenir un emploi aura probablement un impact considérable sur le développement.
- *Sociétés vieillissantes.* Ces sociétés sont confrontées au déclin de la population en âge de travailler et à l'augmentation des coûts associés aux prestations et aux soins fournis à un nombre croissant de personnes âgées. Des politiques favorisant une vieillesse active, en particulier pour les membres les plus productifs de la société, peuvent maintenir les taux de participation à un niveau élevé. Les emplois contribuant à réduire le coût des soins à long terme des personnes âgées peuvent aussi avoir un impact positif.

## IL EST NÉCESSAIRE DE POURSUIVRE UNE POLITIQUE PUBLIQUE À TROIS NIVEAUX

*... et il serait possible de mener une action plus coordonnée à l'échelle mondiale dans le domaine de l'emploi*

Près de 90 % des emplois dans le monde sont imputables au secteur privé. Cela ne signifie pas que les emplois relevant du secteur public — les enseignants qui permettent d'acquérir des compétences, les agents de vulgarisation agricole qui améliorent la productivité des cultures, ou les urbanistes qui établissent les plans de villes fonctionnelles — ne sont pas importants. Mais les pays qui ont systématiquement misé sur les emplois dans le secteur public se heurtent souvent à de graves difficultés, telles que les listes d'attente auxquelles sont confrontés les jeunes diplômés pour obtenir ces emplois ou le manque de dynamisme des entreprises d'État.

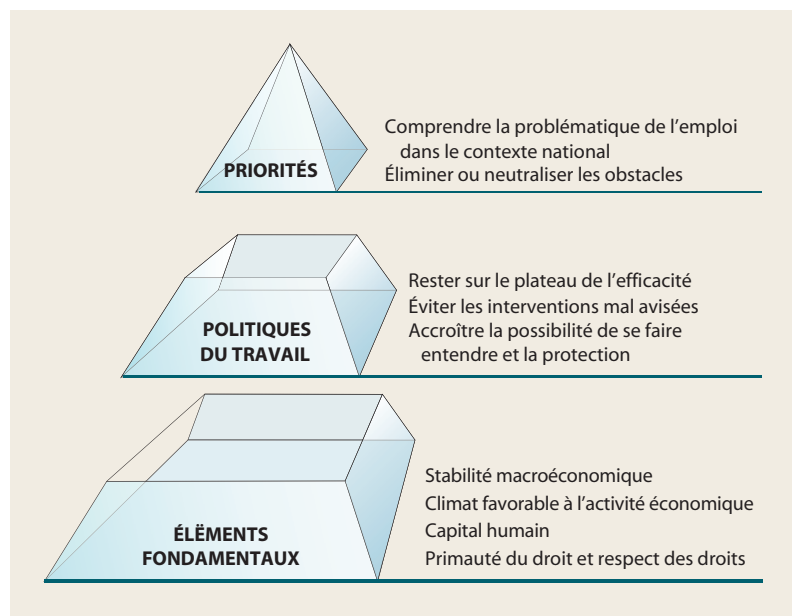
Le rôle des pouvoirs publics est de veiller à ce que les conditions soient réunies pour permettre une croissance forte tirée par le secteur privé, de comprendre pourquoi il n'y a pas plus d'emplois bons pour le développement dans un pays donné, et de lever ou d'atténuer les obstacles qui empêchent la création de ce type d'emplois. Il leur faut, pour cela, poursuivre une politique publique à trois niveaux.

- *Éléments fondamentaux.* Parce que le développement amène de meilleurs emplois, il est nécessaire de créer un cadre de politique publique propice à la croissance et, à cette fin, de veiller à

la stabilité macroéconomique, établir un climat d'affaires propice, assurer l'accumulation de capital humain et la primauté du droit — y compris le respect des droits fondamentaux.

- *Politiques du travail.* Les politiques du travail doivent éviter des interventions sources de distorsions qui freinent la création d'emplois dans les villes et dans les chaînes de valeur mondiales, ainsi que le manque de mécanismes permettant aux travailleurs les plus vulnérables, qu'ils soient ou non salariés, de faire entendre leur voix et de bénéficier d'une protection.
- *Priorités.* Parce que certains emplois contribuent plus au développement que d'autres, il est nécessaire de comprendre où se trouvent les emplois qui sont bons pour le développement dans le contexte national. Les politiques doivent éliminer ou neutraliser les imperfections du marché et les défaillances institutionnelles qui empêchent le secteur privé de créer davantage d'emplois propices au développement.

Outre les politiques nationales, des mesures concernant l'emploi peuvent être prises au plan international. Le respect des droits et des normes reste partiel, et les pressions exercées par la communauté internationale ont des limites. La responsabilité sociale des entreprises peut toutefois avoir un impact lorsqu'elle contribue à renforcer les capacités de gestion des entreprises locales. Par suite de la lenteur de la libéralisation du commerce des services, les pays en développement ne peuvent pas saisir certaines opportunités de relier leur économie aux marchés mondiaux. La collaboration internationale peut toutefois aider à formuler des réformes réglementaires adéquates dans les pays qui craignent la poursuite de la libéralisation. Les problèmes de l'immigration illégale



et du traitement abusif des migrants continuent de sévir au plan international. Des accords bilatéraux peuvent toutefois contribuer à accroître les gains tirés des migrations aussi bien dans les pays de provenance que dans les pays d'accueil en « formalisant » les flux et en assurant le respect des dispositions par les institutions des pays en question.

Pour déterminer les priorités des politiques de l'emploi, il faut aussi comprendre quels sont les emplois qui contribuent le plus au développement, quelles sont les unités économiques qui créent le plus d'emplois, ou comment la composition de l'emploi influe sur la confiance et la volonté de participer à la vie de la société. Une collaboration internationale est nécessaire pour générer et diffuser des données fiables sur tous les emplois — salariés ou non — et toutes les unités économiques — formelles ou informelles — pour replacer les emplois sur le devant de la scène.

## LES IDÉES REÇUES NE SONT PAS TOUJOURS JUSTES

### *Le prisme de l'emploi amène à considérer des questions difficiles sous un nouveau jour*

Confrontés au caractère pressant de la problématique de l'emploi dans tous les pays, les décideurs soulèvent des questions difficiles. Le prisme de l'emploi, dans le contexte du développement, nuance la validité des idées reçues et précise les conditions dans lesquelles ces idées sont valables ou pas :

- *Des stratégies de croissance ou des stratégies d'emploi ?* Selon les idées reçues, il importe de mettre l'accent sur la croissance en tant que condition nécessaire à la poursuite de l'amélioration des niveaux de vie et du renforcement de la cohésion sociale. Toutefois, des décalages et des lacunes sont couramment observés. Par exemple, les répercussions de la croissance sur la réduction de la pauvreté varient considérablement d'un pays à un autre. Lorsque des impacts potentiellement importants des emplois ne se matérialisent pas, une stratégie d'emploi peut être justifiée.
- *Est-il possible de promouvoir l'esprit d'entreprise ?* Selon les idées reçues, la plupart des microentreprises des pays en développement offrent simplement un moyen de survivre. Cependant, les pratiques de gestion contribuent dans une mesure importante à expliquer la productivité des entreprises, même lorsque ces dernières sont de très petite taille, et l'absorption de ces pratiques diffère considérablement d'un propriétaire de petite entreprise à un autre. Les programmes de formation en gestion ciblés peuvent donc avoir un important impact.
- *Les politiques peuvent-elles contribuer à la cohésion sociale ?* Selon les idées reçues, la pénurie d'emplois nuit à la cohésion sociale, mais au-delà d'assurer le plein emploi, les pouvoirs publics ne peuvent ou ne doivent guère intervenir. Toutefois, des mesures conçues pour favoriser l'inclusion, permettre à une plus grande partie de la population de se faire entendre et de faire respecter ses droits, et accroître la transparence et la responsabilisation sur le marché du travail peuvent favoriser la cohésion sociale.
- *Qualifications ou emploi — lequel des deux vient en premier ?* Selon les idées reçues, l'ampleur du chômage et l'inadéquation des qualifications tiennent souvent aux carences des systèmes d'éducation et de formation. Un ensemble de compétences de base, aussi bien cognitives que sociales, sont nécessaires à la poursuite d'un emploi productif. Les pays ont également besoin de disposer de ressources qualifiées pour pouvoir produire des biens à plus forte valeur ajoutée. Mais, entre ces extrêmes, bien des connaissances et qualifications peuvent être acquises dans le cadre du travail.
- *Un climat de l'investissement ciblé ?* Selon les idées reçues, il est préférable d'appliquer des règles du jeu uniformes parce que les pouvoirs publics ne disposent pas d'informations suffisantes pour pouvoir sélectionner les gagnants, et aussi parce que des groupes d'intérêt spéciaux peuvent prendre le contrôle du processus de ciblage. Ce dernier ne concerne toutefois pas nécessairement les secteurs industriels. La fourniture d'un appui à la création d'emplois dans des secteurs employant une forte proportion de femmes, par exemple, peut avoir d'importants impacts sur le développement, selon le contexte national.
- *Une concurrence pour les emplois ?* Selon les idées reçues, à moyen et long terme, le niveau total de l'emploi est à peu près déterminé par la taille de la population active, et non par les politiques publiques poursuivies dans d'autres pays. Toutefois, les emplois bons pour le développement peuvent migrer, selon les politiques poursuivies. L'amélioration du respect des droits ou la réduction de la pauvreté devraient profiter à tous, mais ce n'est pas nécessairement le cas de la politique industrielle.
- *Protéger les travailleurs ou protéger les emplois ?* Selon les idées reçues, il est préférable de privilégier les mesures qui protègent les personnes parce qu'elles facilitent le processus de destruction créatrice. Il arrive toutefois qu'à certaines périodes de nombreux emplois soient perdus ou menacés tandis que peu d'emplois sont créés. Il arrive aussi que la disparition d'un nombre élevé d'emplois viables ait des répercussions sur des régions tout entières. Dans ce cas, il peut être justifié de protéger les emplois — à condition que des clauses de temporisation crédibles aient été adoptées.
- *Comment accélérer la réallocation des travailleurs ?* Selon les idées reçues, les politiques doivent viser à éliminer les rigidités sur le marché du travail qui maintiennent les travailleurs dans des entreprises ou des régions à faible productivité. Toutefois, lorsque de telles réformes ne sont pas possibles sur le plan politique, des politiques tirant résolument parti des retombées, en termes de productivité, d'emplois dans des regroupements industriels, des villes dynamiques ou des chaînes de valeur mondiale, peuvent rendre les réglementations moins contraignantes.