



Organisation
internationale
du Travail

Résumé exécutif

The global employment challenge [Relever le défi de l'emploi dans le monde]

Par Ajit K. Ghose, Nomaan Majid et Christoph Ernst

Le monde doit relever un défi de taille, celui de créer des emplois productifs pour sa main-d'œuvre en pleine expansion : c'est ce qu'affirme une étude menée par trois économistes de l'OIT. Ce défi est mondial, à trois niveaux. Tout d'abord, la pénurie d'emplois productifs est désormais un phénomène mondial, qui touche aussi bien le Nord que le Sud. Deuxièmement, les forces mondiales comme les flux commerciaux, les flux de capitaux et de main-d'œuvre transfrontaliers ont aujourd'hui d'importantes conséquences sur l'emploi au niveau de chacun des pays. Troisièmement, les politiques économiques internationales ont maintenant presque autant d'impact que les politiques nationales pour augmenter les offres d'emplois productifs dans les pays les moins développés, là où vivent la plupart des travailleurs dans le monde et où vont vivre presque tous les nouveaux travailleurs.

Cette étude décrit en détail la nature et l'ampleur de ce défi. Elle donne une évaluation empirique de la situation actuelle de l'emploi dans le monde, elle passe en revue les phénomènes nouveaux qui sont intervenus depuis 1990, elle analyse les interactions qui se sont opérées entre les facteurs structurels, les forces mondiales et les politiques nationales, et qui ont eu une incidence sur l'emploi, et elle donne enfin des orientations sur les mesures que doivent prendre les pouvoirs publics aux niveaux tant national qu'international.

Le défi

Sur les 3,1 milliards de travailleurs dans le monde, 73 pour cent vivent dans les pays en développement, alors que 14 pour cent seulement vivent dans les pays industriels avancés, les autres vivant dans les pays d'Europe centrale et orientale et de la Communauté d'États indépendants (CEI), dans les riches pays pétroliers et autres pays à hauts revenus. À l'avenir, quelque 46 millions de nouveaux travailleurs vont rentrer, chaque année, sur le marché mondial du travail, la grande majorité d'entre eux se trouvant dans les pays en développement. Si la main-d'œuvre mondiale est concentrée dans les pays en développement, les capitaux et les compétences sont eux le fait des pays industriels avancés. La situation mondiale de l'emploi témoigne de cette énorme asymétrie dans la répartition des ressources productives mondiales.

Des millions de travailleurs, dans le monde en développement, sont largement sous-

employés et exercent des activités de survie à très faible productivité. Même dans les pays industriels avancés, dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans les pays de la CEI, bon nombre de travailleurs qui sont au chômage, qui occupent un emploi précaire ou qui sont découragés, ont renoncé à chercher des emplois devenus illusoire. Le défi que le monde doit relever consiste à créer des emplois productifs, pas seulement pour les millions de personnes qui sont sur le point de rentrer sur le marché du travail, mais aussi pour les millions d'autres qui sont actuellement au chômage, en sous-emploi, qui exercent des activités de survie à très faible productivité ou qui sont découragées.

Les pays en développement

Dans les pays en développement dotés d'une structure économique dualiste, qui associe un petit secteur formel à un large secteur non formel, le problème de l'emploi ne se traduit pas par un fort taux de chômage mais par un fort taux de sous-emploi masqué dans l'emploi indépendant et dans l'emploi salarié précaire en dehors du secteur formel. La pauvreté résulte de cette situation de l'emploi. Les pauvres se trouvent en dehors du secteur formel; ils travaillent à leur compte ou occupent un emploi salarié précaire.

Dans ce contexte, améliorer la situation de l'emploi revient souvent à réduire la pauvreté, ce qui s'opère de deux manières différentes. Premièrement, lorsque l'emploi dans le secteur formel augmente plus vite que la main-d'œuvre, certains des travailleurs indépendants et des salariés précaires obtiennent des emplois productifs à temps plein. Deuxièmement, lorsque les politiques gouvernementales réussissent à orienter l'investissement dans le secteur non formel de l'économie, le taux de sous-emploi de certains travailleurs indépendants ou salariés précaires baisse et leur productivité et leurs revenus augmentent.

L'étude constate, sur la base de ces critères, que depuis 1990 la situation de l'emploi s'est améliorée dans certains pays en développement mais qu'elle s'est aggravée dans de nombreux cas. Il est vrai qu'une croissance économique rapide n'a pas toujours été synonyme d'amélioration significative de l'emploi.

Les années quatre-vingt-dix ont vu croître les flux commerciaux et les flux de capitaux transfrontaliers. Tout porte à croire que ces phénomènes nouveaux ont amélioré la situation de l'emploi et réduit la pauvreté dans les pays en développement. L'étude n'a toutefois pas trouvé de preuves convaincantes pour soutenir cette thèse. La croissance des échanges et l'afflux de capitaux se sont souvent conjugués à la stagnation ou à la baisse des investissements dans de nombreux pays en développement. Et puisque l'afflux croissant de capitaux et l'augmentation des échanges commerciaux ont fait basculer les investissements du secteur non formel vers le secteur formel, c'est la croissance du secteur non formel qui en a souvent fait les frais.

Les pays développés

Dans les pays industriels avancés, le quasi plein emploi a prévalu jusqu'au milieu des années soixante-dix, période du premier « choc pétrolier » qui a engendré un problème d'emploi. Le problème persiste encore aujourd'hui, malgré certaines améliorations survenues dans les années quatre-vingt-dix. Le taux de chômage dépasse les 5 pour cent dans 14 des 23 pays industriels avancés. Plus de 15 pour cent des emplois sont des emplois à temps partiel dans 13 pays, et le travail à temps partiel semble s'être substitué au chômage dans une proportion significative.

Dans les années quatre-vingt-dix, la plupart des pays ont tenté de résoudre le problème du chômage en adoptant essentiellement des politiques visant à augmenter la flexibilité du marché du travail. Mais ces politiques n'ont guère réussi à réduire le chômage et ont plutôt entraîné une multiplication des emplois temporaires et partiels faiblement rémunérés, voire la création de marchés du travail à deux vitesses. Ce constat est surprenant si l'on considère que les années quatre-vingt-dix ont connu, en fait, une période de croissance économique rapide.

L'analyse montre que ces politiques reposaient sur une mauvaise compréhension du problème de l'emploi. Dans tous les pays industriels avancés, les difficultés des travailleurs faiblement qualifiés sur le marché du travail ne provenaient pas d'un manque de flexibilité des marchés du travail mais de changements structureaux – désindustrialisation, mutations technologiques privilégiant les qualifications, et spécialisation croissante dans des produits basés sur une main-d'œuvre hautement spécialisée – dus à la mondialisation. Tous ces facteurs ont contribué à réduire durablement la demande de main-d'œuvre faiblement qualifiée, malgré la baisse du nombre de ces travailleurs, et à augmenter la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée, malgré l'augmentation rapide du nombre de ces travailleurs. Les politiques visant à augmenter la flexibilité du marché du travail n'ont fait qu'entraîner certains travailleurs faiblement qualifiés dans des formes d'emploi atypique ou à temps partiel, non désirées et non réglementaires.

L'Europe centrale et orientale

Le problème de l'emploi dans ces pays est sensiblement semblable à celui des pays industriels avancés; ce sont essentiellement les travailleurs faiblement qualifiés qui sont confrontés au chômage et qui constituent la majeure partie des travailleurs découragés. Les problèmes liés à l'emploi sont apparus au début des années quatre-vingt-dix, époque à laquelle les économies de ces pays ont souffert d'une contraction économique lors du passage de l'économie à planification centralisée à l'économie de marché. Malgré une croissance économique rapide, au milieu des années quatre-vingt-dix, la situation de l'emploi a continué de se détériorer. Le taux d'activité de la main-d'œuvre n'a cessé de baisser et il se situe en deçà de 60 pour cent dans l'ensemble des pays. Le taux de chômage a continué d'augmenter dans plusieurs pays et il est supérieur à 5 pour cent dans l'ensemble des pays. Même dans les pays où le taux de chômage a chuté, cette baisse est due au désenchantement des travailleurs qui ont fini par renoncer à trouver un emploi, plutôt qu'à la création d'emplois.

La situation de l'emploi continue de se détériorer malgré la croissance économique, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, la croissance a été associée à la restructuration des entreprises et de la production. Ensuite, la croissance des services, le secteur dominant, s'est essentiellement limitée aux services exigeant de hautes compétences et n'a créé que très peu d'emplois.

La Communauté d'Etats indépendants

A l'instar de l'Europe centrale et orientale, les pays de la Communauté d'Etats indépendants connaissent un fort taux de chômage et les travailleurs découragés sont pléthore. Le taux de chômage est supérieur à 8 pour cent dans l'ensemble des pays et le taux d'activité de la main-d'œuvre est faible – inférieur à 60 pour cent.

Dans ces pays, le problème lié à l'emploi vient du marasme économique qu'ils ont connu après l'effondrement de l'Union soviétique. Ce n'est qu'à la fin des années quatre-vingt-dix que la croissance économique a repris, mais même aujourd'hui le PIB reste inférieur à son niveau de 1990 dans de nombreux pays. Malgré la croissance économique rapide que la plupart de ces pays ont connue en 2000, l'emploi a accusé une baisse ou n'a pas réussi à se redresser.

Relever le défi

Deux constats apparaissent de manière alarmante: la grave pénurie d'emplois productifs est un problème qui touche quasiment tous les pays du monde, et les politiques mises en œuvre par le passé n'ont pas réussi à résoudre ce problème. Comme il y a 46 millions de nouveaux travailleurs chaque année dans le monde, il devient urgent de prendre conscience du problème et de repenser les politiques à suivre.

Pour relever le formidable défi de l'emploi auquel est confronté le monde en développement, il importe que les pouvoirs publics interviennent tant au niveau national qu'au niveau international. La politique internationale doit tenir compte du fait que l'amélioration de la situation de l'emploi dans les pays en développement passe par une réduction de l'énorme asymétrie dans la répartition des ressources productives mondiales. Il importe également de reconnaître le rôle potentiel que la mondialisation pourrait jouer dans la réduction de cette asymétrie.

Dans le contexte actuel, la politique internationale doit se centrer sur deux domaines. Tout d'abord, elle doit apporter de l'aide permettant de dégager les investissements nécessaires pour résoudre le problème de l'emploi, et l'analyse montre que cette démarche a été efficace par le passé. Deuxièmement, la migration internationale est devenue l'instrument de la « fuite des cerveaux » dans les pays en développement, ceux-là même qui manquent déjà de travailleurs qualifiés. La politique internationale doit transformer cette « fuite » des compétences en « circulation » des compétences. Il importe d'envisager l'établissement d'un système transparent de migration de durée déterminée pour les travailleurs hautement qualifiés.

Les pays en développement doivent réorienter leurs stratégies de croissance et leurs politiques du travail pour pouvoir atteindre des objectifs d'emploi explicites. La croissance de l'emploi dans le secteur formel doit surpasser la croissance de la main-d'œuvre dans l'économie, et les réglementations et les institutions du marché du travail ne doivent pas susciter de fortes incitations au remplacement du travail par le capital. Enfin, le secteur non formel doit connaître la croissance de sorte que la production par travailleur n'accuse pas de baisse.

Les politiques nationales des pays développés doivent s'employer à affecter, à ceux qui ont perdu leur emploi dans le secteur industriel, de nouveaux emplois dans le secteur des services. Cette réaffectation ne peut se faire au moyen de politiques qui augmentent la flexibilité des marchés du travail. Les politiques du marché du travail doivent veiller à ce que ces gens obtiennent des compétences simples mais nouvelles, elles doivent promouvoir de nouvelles formes d'apprentissage et garantir leur bien-être en accordant des subventions salariales.

Ces politiques du marché du travail sont également nécessaires dans les pays d'Europe centrale et orientale mais, pour être efficaces, il faut que la croissance dans l'industrie des services crée des emplois.

Dans les pays de la Communauté d'Etats indépendants, les politiques doivent viser deux objectifs. Premièrement, elles doivent transformer l'agriculture de subsistance en emplois productifs indépendants en mettant sur pied des institutions pour soutenir et développer l'infrastructure et en fournissant des services de crédit et de vulgarisation dans plusieurs pays. Deuxièmement, la plupart de ces pays regorgent de ressources naturelles. Celles-ci pourraient être exploitées dans le but de promouvoir des industries à haute intensité de main-d'œuvre afin d'éviter « la malédiction des ressources naturelles ».

Copyright © Organisation internationale du Travail 2008

Ce résumé ne constitue pas un document officiel de l'Organisation internationale du Travail. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OIT. Les désignations utilisées n'impliquent de la part de l'OIT aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières. La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part de l'OIT aucune appréciation favorable ou défavorable.

Le texte peut être librement reproduit, à condition d'en mentionner la source.

Département de la communication et de l'information publique
Bureau international du Travail
4 route des Morillons, 1211 Genève 22, Suisse

Pour plus information, visitez notre site Web www.ilo.org

