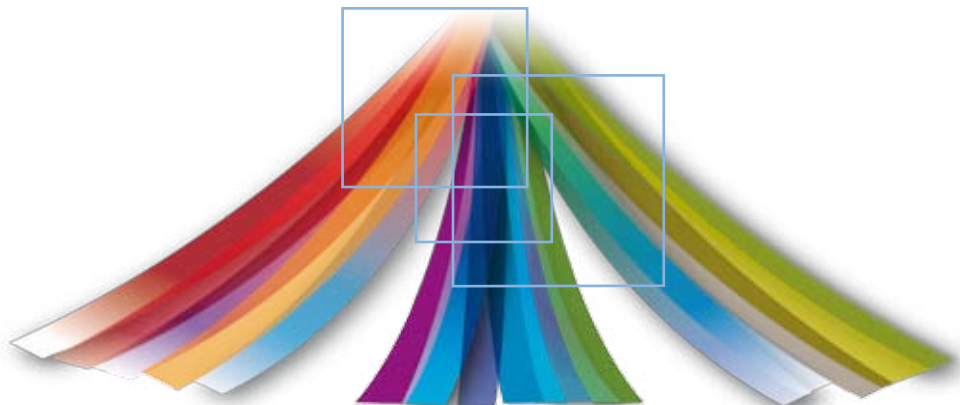


# NOTES DE SYNTHÈSE DU PACTE MONDIAL POUR L'EMPLOI



Organisation  
internationale  
du Travail



## DÉFINITION D'UN OBJECTIF EN MATIÈRE D'EMPLOI : QUELQUES ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

### 1. Résumé

La crise économique de 2008, qui s'est transformée en une crise majeure de l'emploi, fait partie des éléments qui ont amené un nombre croissant de pays à définir des objectifs clairs en matière d'emploi.<sup>1</sup> Ces objectifs peuvent être définis comme un engagement politique explicite au plus haut niveau d'obtenir un résultat en termes d'emplois dans un laps de temps défini, soit un objectif macro-économique principal. Souvent, mais pas toujours, le laps de temps nécessaire pour atteindre un objectif en matière d'emploi est inclus dans un cycle politique particulier, par exemple un cycle d'élections. Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, un objectif en matière d'emploi peut être défini de plusieurs manières différentes.

La définition d'un objectif en matière d'emploi n'est pas une alternative à la « lutte contre l'inflation » dans le sens où elle n'exerce pas un effet de pendule par rapport à l'im-

portance pour la stabilité macro-économique. On observe une différence entre les deux concepts : le dernier présume implicitement que des « fondamentaux macroéconomiques » sains ne sont pas simplement nécessaires, mais suffisent à générer une croissance de la production et, par extension, une croissance de l'emploi ; le premier suppose que l'ère du « fondamentalisme du marché », qui a caractérisé les derniers 25 ans, n'a pas suffi à générer un nombre suffisant d'emplois pour tous ceux qui souhaitent travailler. Selon de nombreux observateurs, notamment la Banque asiatique de développement<sup>2</sup>, on constate une diminution de l'intensité d'emploi de la croissance, définie comme le pourcentage d'augmentation de la croissance de l'emploi associé à une augmentation de 1 % de la croissance du PIB.

Lorsque les plus hautes autorités politiques s'engagent publiquement à atteindre un objectif en matière d'emploi, la première question à poser est « Quel est le plan ? ». En réalité, il se pourrait qu'il n'y ait vraiment aucun plan. Sans être cynique, il se pourrait que l'objectif annoncé ne soit qu'une

#### Encadré 1 Quelques exemples d'objectifs en matière d'emploi

- « Réduire le taux de chômage de 50 % d'ici 2014 » (Afrique du Sud)
- « Augmenter le taux d'emploi à 70 % » (Union européenne)
- « Créer 8 millions d'emplois au cours des 5 prochaines années » (Viet Nam)
- « Garantir 100 jours de travail rémunéré par ménage et par an à tous ceux qui en ont besoin » (Inde)

<sup>1</sup> Les ouvrages sur la « définition d'un objectif en matière d'emploi » sont assez rares. On peut dire qu'il existe quatre catégories d'ouvrages à ce sujet. La première concerne les ouvrages qui analysent le rôle et le fonctionnement des commissions de planification ; la deuxième regroupe les ouvrages associés à Osami, Islam et autres sur le « lien entre la croissance, l'emploi et la pauvreté » ; la troisième catégorie, qui s'approche davantage du sujet, est associée au Political Economy Research Institute de la University of Massachusetts et à Epstein, Pollin et Heinz, entre autres ; enfin, celle qui se rapproche le plus est celle du travail de Per Ronnas sur les contraintes d'emploi et la définition d'objectifs en matière d'emploi, référencé ci-dessous, et sur lequel le présent document s'appuie en partie. Les références complètes sont citées à la fin de cette note.

<sup>2</sup> Le travail de la Banque asiatique de développement découle du travail de Steven Kapsos sur l'intensité d'emploi de la croissance.

La série des notes de synthèse du Pacte mondial pour l'emploi est destinée à informer les lecteurs de la pertinence des domaines techniques d'action de l'OIT pour faire face aux récessions économiques et participer à une reprise économique durable. Chaque note invite le lecteur à prendre contact avec l'OIT pour des informations et un soutien complémentaires.

D'autres notes sont disponibles à l'adresse <http://www.ilo.org/jobspact>



déclaration politique dont les élus savent qu'elle rencontrera un écho chez leur électorat. Il existe probablement des cas où une promesse faite au début sera oubliée dès les prémices de l'élection suivante. Il peut aussi arriver qu'un gouvernement sache qu'on ne lui demandera pas d'honorer sa promesse du fait de la survenance de nombreux autres événements extérieurs susceptibles de venir la contrecarrer. Mais la proposition la plus cynique entre toutes voudrait qu'un gouvernement définisse un objectif bas qu'il « dépassera largement » quelques années plus tard pour en tirer un avantage politique.

D'un autre côté, il pourrait y avoir un certain degré de sophistication dans la définition de l'objectif. Il se pourrait aussi tout simplement qu'un gouvernement ait à l'esprit un objectif de croissance de la production. Les gouvernements qui programment des plans de développement à moyen terme (comme celui du Népal) pourraient simplement annoncer un objectif de croissance, disons un objectif de croissance moyenne du PIB de 5% au cours des 5 prochaines années. Ils savent que leur croissance moyenne au cours des 5 années précédentes a été de X% et que pendant cette période la croissance de l'emploi a été de Y%.<sup>3</sup> Selon

cette relation (élasticité de l'élément emploi de la croissance), les gouvernements pourraient simplement utiliser ce rapport, à savoir supposer que l'élasticité de l'élément emploi ne changera pas dans un avenir proche, l'appliquer à la croissance prévue de la production et en dériver un objectif en matière d'emploi.

Au-delà des calculs arithmétiques assez simples énoncés plus haut, les gouvernements peuvent évoquer des politiques spécifiques pour atteindre un objectif. Ces politiques peuvent être « horizontales » ou « verticales ». Un plan horizontal est une politique qui s'applique dans tous les domaines dont on espère obtenir des résultats en termes d'emploi. Par exemple, une réforme générale qui améliore le délai, les conditions et les frais pour créer sa propre entreprise. Un plan vertical s'adresse plus particulièrement à des secteurs. Par exemple, une politique est mise en place pour promouvoir l'industrie du vêtement ou pour augmenter l'emploi et la productivité dans l'agriculture. La planification d'un objectif en matière d'emploi sera abordée plus loin.

<sup>3</sup> Il semblerait que ce soit l'approche de la commission de planification indienne.

## 2. Description des enjeux politiques

Alors que la crise du travail concentre l'attention sur la place centrale de l'emploi, il existe des facteurs sous-jacents à plus long terme. Le facteur le plus évident est peut-être l'hypothèse fautive (et l'opinion dominante depuis le début des années 1980) que le fait d'attribuer un rôle mineur à l'État dans l'économie de marché et le simple fait de cibler les « fondamentaux » macro-économiques suffisent à créer des emplois. Dans de nombreux pays qui ont toutefois adopté un ensemble d'objectifs macro-économiques austères, on a observé le contraire. L'hypothèse selon laquelle la liberté relative des forces du marché permet une assignation plus efficace des ressources (y compris des personnes) n'est pas le résultat d'observations. Un résultat de cette hypothèse est que la politique n'a pas directement ciblé l'emploi, le reléguant à un rang accessoire de la politique macro-économique.

De nombreux pays qui ont eu un taux de croissance du PIB grisant et soutenu ont obtenu des résultats médiocres en termes de création d'emplois. Les deux plus grands pays, la Chine et l'Inde, en sont des exemples.

De nombreux observateurs ont signalé, en plus de ces facteurs, une diminution de l'intensité d'emploi de la croissance telle que mesurée par l'élasticité de l'élément emploi de la croissance de la production. On pourrait supposer que la croissance est aujourd'hui plus forte que dans le passé et qu'elle est motivée par des améliorations de la productivité, ce qui en termes arithmétiques simples entraîne une diminution constatée de l'élasticité de l'élément emploi. Cependant, l'argument alléguant un déclin de l'intensité d'emploi de la croissance ne se fonde pas sur ceci, mais plutôt sur le fait que, aujourd'hui, 4% de croissance de la production aujourd'hui ne créent pas autant d'emplois que 4% de croissance de la production il y a 20 ans.

Il est important de noter que cette idée est loin de trouver un consensus. L'assertion contraire stipule qu'en l'absence de protection sociale, le « chômage » n'est pas une solution envisageable pour la grande majorité de la main-d'œuvre mondiale. Les populations ont besoin d'une activité génératrice de revenus et sont donc « employées » à quelque chose. En



vue de réconcilier les deux visions, il est plus avisé d'affirmer qu'il y a eu diminution de l'intensité d'emploi de la croissance<sup>4</sup>, comme on a pu l'observer dans plusieurs régions du monde où la croissance de l'économie formelle a stagné alors que l'économie informelle s'est développée. On aura peut-être besoin d'un plus grand nombre d'emplois, mais ce

qui est sûr c'est qu'on aura besoin d'emplois meilleurs.

<sup>4</sup> Où « un emploi productif » est défini comme un emploi produisant des revenus supérieurs au seuil de pauvreté.

### 3. Options politiques pour relever ces défis

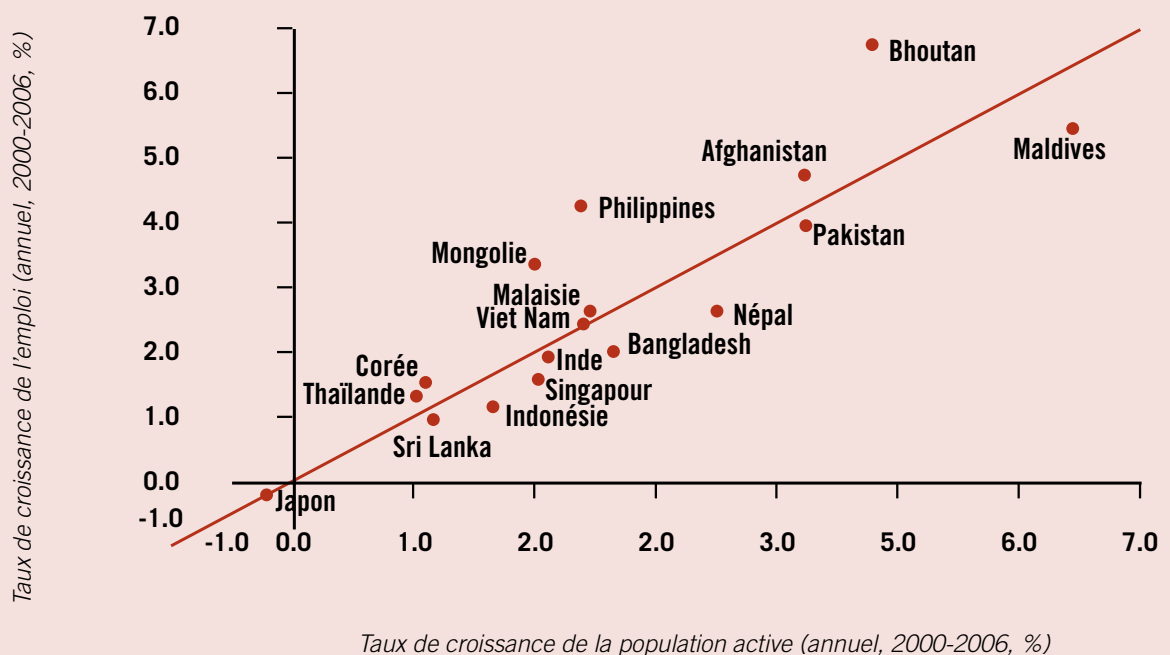
#### « LARGE » et « ENLARGE »

Voici deux concepts de base. Premièrement, dans la plupart des pays, des données rudimentaires sont disponibles pour calculer le taux d'absorption de l'offre de travail de la croissance de l'emploi (labour-absorbing rate of the growth of employment ou LARGE). Cela s'explique par le fait que la disponibilité des données relatives à la population et que les personnes qui rejoindront la population active au cours des cinq années à venir sont actuellement vivantes. Plus simplement, le taux LARGE peut être calculé selon l'hypothèse du statu quo, à savoir en supposant qu'aucun chan-

gement n'interviendra dans le taux de chômage au cours des 5 années à venir, ni dans le pourcentage de travailleurs pauvres sur le marché du travail. Ainsi, le taux LARGE est égal au nombre de personnes arrivant pour la première fois sur le marché du travail, toutes choses égales par ailleurs.

Il faudra élaborer une hypothèse pour le taux d'activité, l'hypothèse de base étant qu'il ne changera pas très sensiblement au cours des 5 prochaines années. On ne peut pas prouver que le taux d'activité des jeunes se réduit un peu, étant donné que les jeunes restent plus longtemps à l'école. Une petite diminution moyenne sur les 5 dernières

Figure 1 : Croissance de la population active et croissance de l'emploi, 2000 - 2006





années du taux d'activité des jeunes serait facile à intégrer dans les hypothèses relatives au taux d'activité global pour la période de 5 ans suivante. Le concept est utile pour comparer la croissance de la population active à la croissance actuelle de l'emploi. La figure 1 ci-dessus indique quelques exemples pour l'Asie.

La figure montre que le Bhoutan, tout en ayant connu un taux élevé de croissance de la population active, a connu un taux de croissance de l'emploi encore plus élevé. En revanche, au Népal, on peut observer que la croissance de la population active a été supérieure à la croissance de l'emploi pour la même période. Ce type d'exercice permet de donner un aperçu rudimentaire (et incorrect, objet de discussion) des surplus et des pénuries de main-d'œuvre.

Cependant, la définition d'un objectif en matière d'emploi sur la base du taux LARGE est inadéquate. Il faudrait tenir compte des emplois productifs, c'est-à-dire des emplois de qualité, plutôt que de n'importe quel type d'emploi. Ceci nous amène au second point. Il faudrait tenir compte du taux d'absorption de l'offre de travail de la croissance de l'emploi productif, que l'on peut désigner comme un LAR-GE amélioré ou ENLARGE (enhanced LARGE). Ce dernier taux pourrait inclure non seulement les personnes arrivant pour la première fois sur le marché du travail, mais aussi les personnes arrivant dans des emplois productifs, ainsi que la conversion des emplois improductifs existants en emplois productifs.

L'emploi productif est le principal moyen d'obtenir une réduction de la pauvreté. L'objectif du Millénaire pour le développement fixé pour la réduction de la pauvreté peut ainsi être considéré comme un objectif en matière d'emploi, ou plus spécifiquement comme un objectif en matière d'emploi productif.<sup>5</sup> L'objectif du Millénaire pour le développement fixé pour la réduction de la pauvreté vise à réduire de moitié le niveau de la pauvreté de 1990 d'ici 2015. Le taux ENLARGE est égal au taux LARGE plus l'objectif du Millénaire pour le développement fixé pour la réduction du nombre de travailleurs pauvres. Dans la plupart des pays, « l'équivalent en emplois productifs » de la réduction de la pauvreté peut être quantifié en un objectif en matière d'emploi productif spécifique.

Cette méthodologie relativement simple pourrait fournir aux gouvernements un « rappel à la réalité » de leurs ambitions. Par exemple, dans un pays réel (mais anonyme), un taux de croissance du PIB de 6,6% serait nécessaire jusqu'en 2015 pour obtenir le taux ENLARGE, ce qui re-

présente plus du double du résultat actuel de la croissance du PIB dans ce pays.

Il se pourrait que certains des objectifs en matière d'emploi soient en réalité trop ambitieux. Pour atteindre un objectif en matière d'emploi, le gouvernement dispose de 4 options :

- il peut redéfinir l'objectif de manière un peu plus réaliste ;
- il peut étudier si un taux de croissance du PIB plus élevé est possible ;
- il peut fournir des incitations pour modifier la technologie de production actuelle de manière à ce qu'elle absorbe plus de main-d'œuvre<sup>6</sup> ; ou
- il peut essayer, via des politiques industrielles ou sectorielles, de changer la qualité ou les modalités de la croissance.

Il existe, par conséquent, une relation entre la définition des objectifs en matière d'emploi et la politique industrielle. Alors que cette dernière était tombée en défaveur pendant les années de la forte évolution politique vers des « marchés libres », elle fait actuellement l'objet d'un regain d'intérêt, pour la même raison qui explique le regain d'intérêt pour la définition d'objectifs en matière d'emploi : l'inadéquation des résultats économiques, y compris des résultats relatifs à l'emploi, lorsqu'on laisse le champ libre aux marchés. Les divers outils de la politique industrielle, des subventions aux taxes en passant par les droits entre autres, sont abordés dans une autre note de synthèse.

<sup>5</sup> L'approche adoptée dans cette section se fonde sur la méthodologie développée par Per Ronnas "A Conceptual and Methodological Guide to Employment Diagnostic Analysis" document de travail non publié, Genève, BIT, mars 2009.

<sup>6</sup> Souvent, la recherche d'une technologie à plus fort coefficient de main-d'œuvre est une politique imprudente dans le monde compétitif d'aujourd'hui. Il existe cependant quelques exceptions. Des projets d'infrastructure « à forte intensité de main-d'œuvre » se sont souvent avérés plus efficaces que les projets gourmands en capital (il s'agit là de la deuxième activité de coopération technique la plus importante de l'OIT). On a également observé que les gouvernements ont alloué du capital à mauvais escient au détriment de la création d'emplois.



## 4. Conclusions et recommandations

L'intérêt de l'OIT dans la définition d'objectifs en matière d'emploi émane très classiquement de la convention n° 122 sur la politique de l'emploi. Le sujet concerne pleinement la promotion du plein emploi et du travail productif et librement choisi. Au fur et à mesure de l'acquisition

de connaissances sur la définition des objectifs en matière d'emploi, on cherchera à créer un outil pratique pour que les mandants puissent dériver un objectif en matière d'emploi crédible, ainsi qu'à offrir des conseils techniques sur la manière de l'obtenir.

## 5. Lectures et ressources complémentaires

- Islam, R., 2004, *The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: an Empirical Analysis*, Issues in Employment and Poverty. Document de travail 14, janvier 2004, Genève, BIT.
- Khan, A.R., 2005, "*Growth, Employment and Poverty: an Analysis of the Vital Nexus based on some Recent UNDP and ILO/SIDA Studies,*" dans Promoting Employment for Poverty Reduction, (Genève: BIT/PNUD (2005).
- Osmani, S.R., 2003, *Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty*, Rapport préparé pour le Groupe de travail du Programme conjoint OIT/PNUD sur l'Emploi et la pauvreté, Genève, BIT, 2003.
- Rodrik, D., 2007, *Normalizing Industrial Policy*, document préparé pour la Commission sur la Croissance et le développement (Harvard University, septembre 2007).
- Ronnas, P., 2009 *A Conceptual and Methodological Guide to Employment Diagnostic Analysis*, document de travail non publié (Genève, BIT, mars 2009).