

Des politiques macroéconomiques favorables à une croissance fondée sur l'emploi et à la reprise après la pandémie de COVID-19, qui mettent l'accent sur l'Afrique subsaharienne

Mohammed Mwamadzingo

Économiste principal, Bureau des activités pour les travailleurs
(ACTRAV), BIT

Michael U. Akuupa

Labour Resources and Research Institute, Windhoek, Namibie

Lawrence N. Kazembe

Labour Resources and Research Institute, Windhoek, Namibie;
Department of Statistics and Population Studies, Université de Namibie,
Windhoek, Namibie

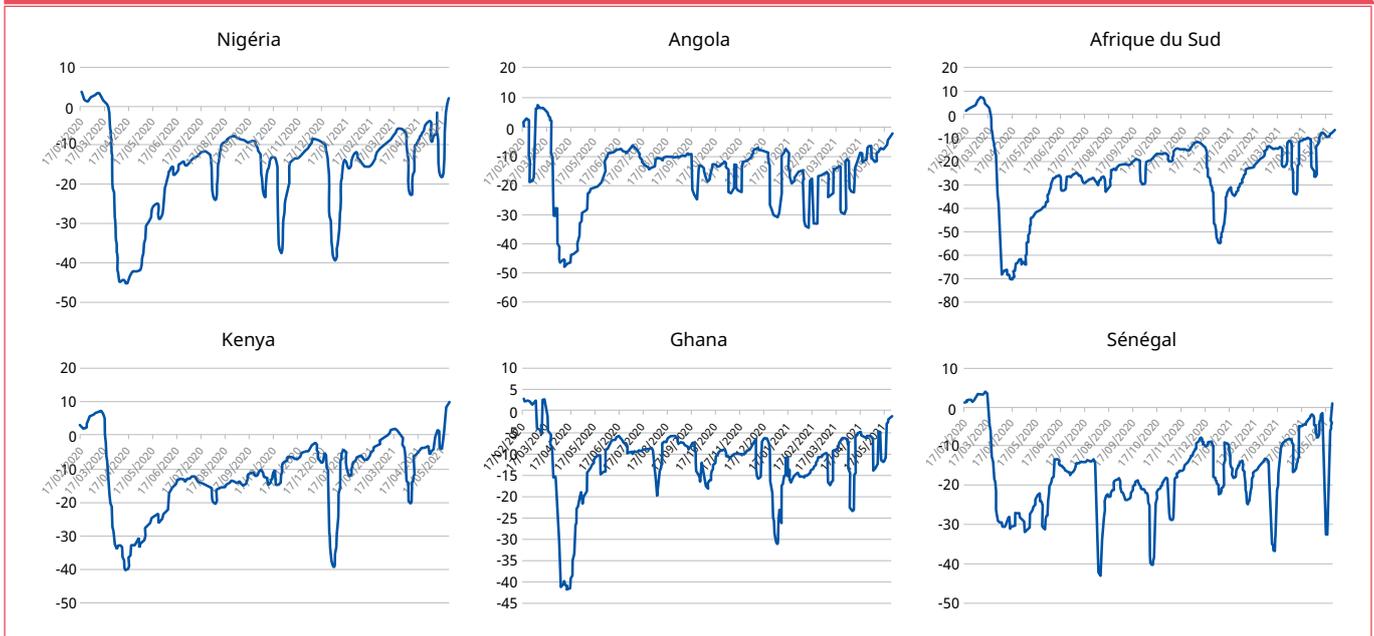
Introduction

La pandémie de COVID-19 qui sévit actuellement a un impact économique mondial, qui s'est traduit par une récession économique en 2020, dont on prévoit qu'elle va se poursuivre jusqu'en 2024 ou au-delà (FMI, 2021a). Le FMI estime qu'en 2020 le PIB mondial s'est contracté de 6 pour cent, et indique que cette année-là seuls seize pays ont vu leur PIB par habitant augmenter. Ces chiffres sont en contraste avec la crise financière mondiale de 2008, durant laquelle près de quatre-vingts pays avaient enregistré une croissance positive de leur revenu par habitant.

Les pays de la région de l'Afrique subsaharienne n'ont pas été épargnés. Il est prévu qu'en 2021-2022 la croissance reprenne à un rythme modéré de 3 pour cent. La pandémie peut toutefois avoir un impact durable dans la région car on s'attend à un déploiement des vaccins moins rapide que dans les économies avancées et les principales économies émergentes et en développement. De plus, les structures économiques de l'Afrique subsaharienne posent un vrai défi pour la reprise. Notamment, les niveaux élevés de pauvreté et d'inégalités préexistants (Islam, 2018; FEM, 2020); une proportion importante de travailleurs informels (BIT, 2020a; Nations Unies, 2020); des secteurs publics et une assiette de revenus fiscaux relativement réduits (BIT, 2011; FMI, 2021b); une forte prévalence de troubles, de violence et de guerres civiles au sein de ces pays; une marge budgétaire limitée (FMI, 2021c); et un accès précaire aux marchés financiers internationaux (Dupor, 2020; Eichenbaum, Rebelo et Trabandt, 2020).

Contrairement aux perturbations macroéconomiques habituelles, le choc lié au COVID-19 et les politiques mises en œuvre pour le contenir ont entraîné simultanément des perturbations de la demande (la consommation et l'investissement) et de l'offre (la production de biens et de services) (Fernando et McKibbin, 2021; Faria-e-Castro, 2020; McKibbin et Fernando, 2020). L'un des éléments cruciaux est la forte augmentation soudaine du chômage. Dès le début de la pandémie, les gouvernements de la région de l'Afrique subsaharienne ont, comme les autres dans le monde entier, imposé des mesures drastiques pour contenir la propagation du virus. La mobilité professionnelle a été sévèrement affectée au deuxième trimestre de 2020, ce qui s'est traduit par une récession de l'offre et de la demande dans la région (voir la figure 1 pour certains pays de l'Afrique subsaharienne).

► Figure 1. Les changements de lieux de travail en Afrique subsaharienne pour certains pays à revenu intermédiaire



Source: Google Mobility.

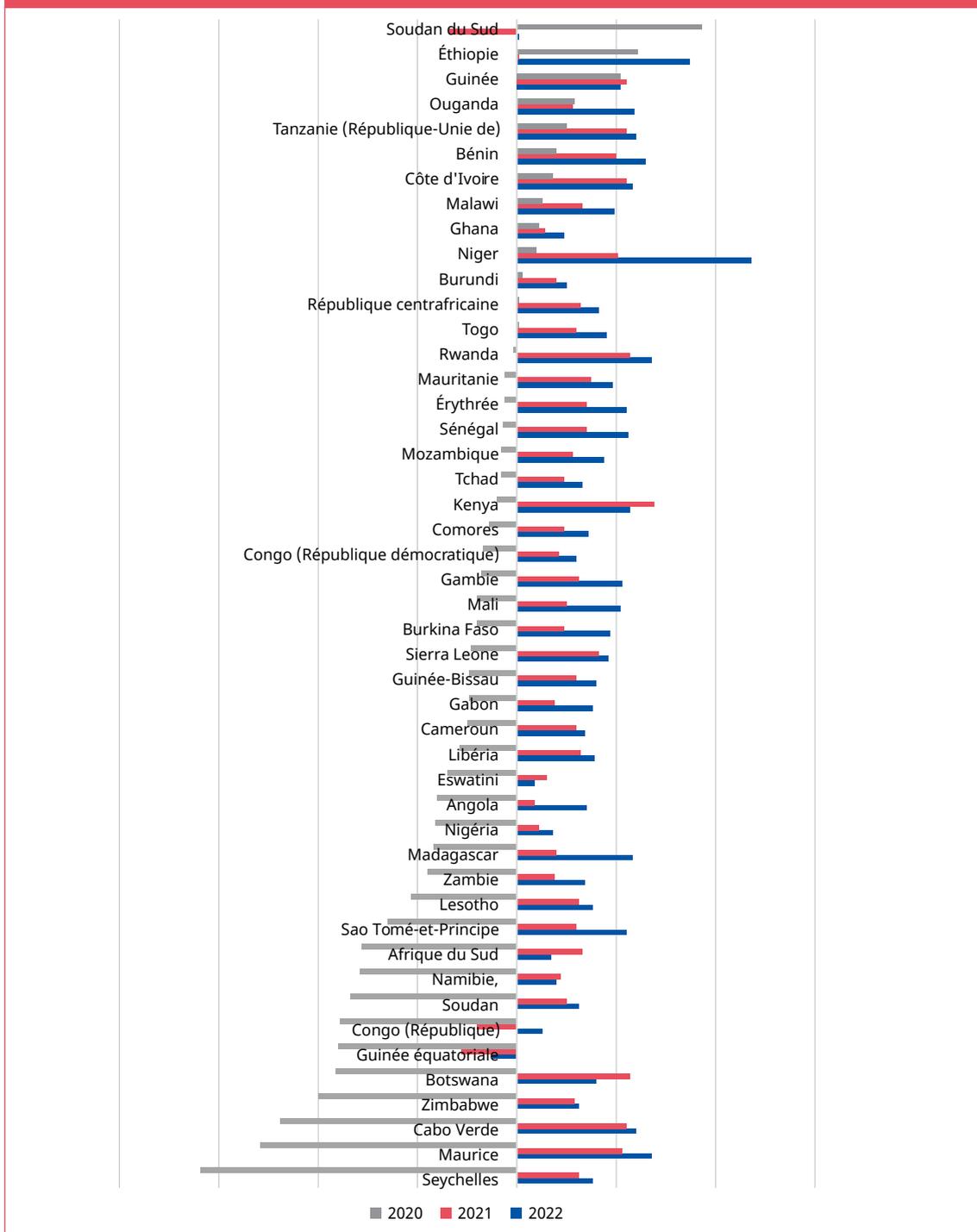
Un examen rapide de l'urgence et de la dynamique de la maladie montre clairement qu'il existe peu de liens entre les fermetures d'entreprises et les consignes de rester à la maison, et les diverses mesures portant atteinte à l'économie en raison de la pandémie (Gregory, Menzio et Wiczer, 2020). Autrement dit, le COVID-19 a plongé un certain nombre de ménages dans la pauvreté, ce qui représente une menace pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD), notamment l'ODD 8 qui fait la promotion du travail décent. Comme la faiblesse de la situation budgétaire de nombreux pays restreint sévèrement les mesures de soutien des gouvernements, il est nécessaire de mettre l'accent sur des réformes ambitieuses pour restaurer une croissance robuste, durable et équitable. Toutefois, beaucoup de pays en développement ne disposent pas des instruments financiers, monétaires et sociaux nécessaires pour apporter une réponse immédiate et à long terme à la pandémie (BIT, 2011; FMI, 2021b et 2021c).

Cet article cherche à identifier les réponses politiques qui favoriseraient une reprise rapide après le COVID-19 et une croissance inclusive à long terme dans les pays d'Afrique subsaharienne. Il propose des initiatives politiques permettant d'obtenir une reprise économique axée sur l'emploi, et invite les décideurs politiques, notamment les ministères des finances et du travail, ainsi que les partenaires sociaux, à promouvoir des interventions qui privilégient la création d'emplois, la qualité des emplois et l'accès à l'emploi à court et à long terme.

Les conséquences macroéconomiques du COVID-19

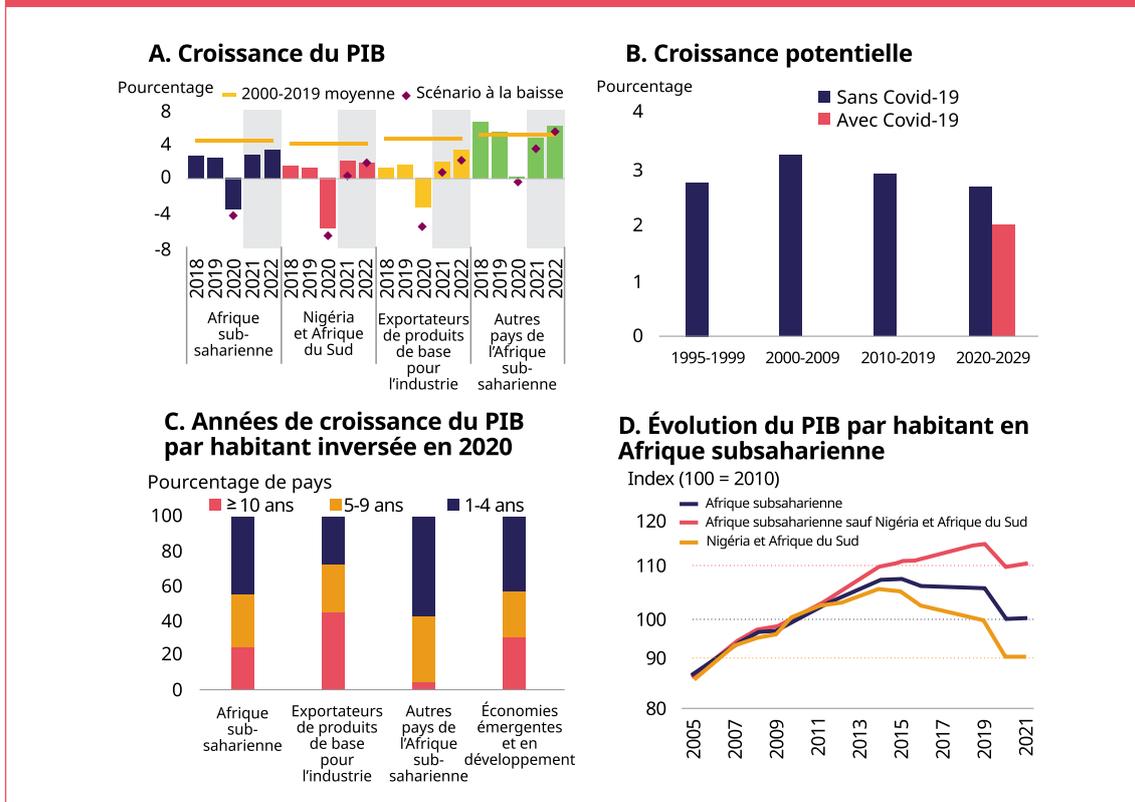
La figure 2, qui tente de décrire le développement économique de l'Afrique subsaharienne après le COVID-19, montre qu'en 2020 la croissance a été la pire de tous les temps, avec en moyenne -1,9 pour cent. Les grandes économies (le Nigéria et l'Afrique du Sud) ont

► Figure 2. La croissance réelle du PIB, dans certains pays d'Afrique subsaharienne, 2018-2022



Source: Banque mondiale.

► Figure 3. Prévisions de croissance en Afrique subsaharienne: le Nigéria et l'Afrique du Sud comparés à d'autres économies de la région



Source: FMI et Banque mondiale.

enregistré une baisse encore plus marquée de la croissance de leur PIB, ce qui a conduit à une forte augmentation de la pauvreté qui peut s'expliquer par une baisse de l'ensemble des revenus des ménages. Cela va exacerber les disparités de revenus déjà fortes, les pauvres, et notamment les ménages dirigés par une femme, étant de façon disproportionnée encore plus désavantagés en période de COVID-19 qu'avant (Nations Unies, 2020; FMI, 2021b). La figure 3 montre que le recul général du PIB par habitant est énorme et qu'il faudra peut-être plus de cinq ans pour récupérer ce qui a été perdu. On s'attend en 2021 à une reprise de 3,4 pour cent de l'économie de la région, reprise plus faible que les 6 pour cent prévus pour le reste du monde, en raison du manque d'accès aux vaccins qui perdure, et du peu de marge politique pour financer la réponse à la crise et la reprise (FMI, 2021b).

Pour essayer de préserver les moyens d'existence et l'économie, la plupart des gouvernements ont tenté d'atténuer les dommages par le biais de mesures allant de la relance budgétaire ou de politiques monétaires expansionnistes à la préservation des revenus des travailleurs et des entreprises durant les confinements. Les politiques monétaires ont été assouplies, avec une baisse des taux d'intérêt, un renforcement des programmes de rachats d'actifs, et des interventions ciblées sur certains segments des marchés financiers très tendus (FMI, non daté; BIT, 2020b; BIT, non daté).

Le tableau 1 présente un résumé des réponses en matière de politique macroéconomique

► **Tableau 1. La part des pays africains qui ont mis en œuvre des politiques macroéconomiques**

Politiques macroéconomiques mises en œuvre	Part des politiques appliquées (%)
1. Politiques budgétaires	
1.1 Soutien aux ménages, à la population vulnérable et aux chômeurs	89
1.2 Soutien aux entreprises et aux PME	92
1.3 Soutien au secteur de la santé	90
2. Politiques monétaires	
2.1 Gestion des taux de change et des comptes de capital	4
2.2 Réduction des taux d'intérêt	85
2.3 Réduction des pourcentages de réserves de liquidités obligatoires	38
2.4 Facilités de trésorerie directes	26

Source: BIT, non daté; FMI, non daté

Le suivi des politiques par le FMI (non daté) montre que les régulations des marchés financiers ont été assouplies par les institutions financières pour améliorer l'offre de crédit. Les banques centrales, confrontées à des tensions visibles en raison de la pandémie, ont abaissé leur taux de référence. Les banques et les autres institutions de crédit ont eu accès à une aide grâce au crédit d'urgence garanti pour les protéger de la baisse des prêts et des prêts non productifs, ainsi qu'à des garanties à grande échelle concernant l'endettement privé. La majorité des pays ont répondu par des politiques budgétaires pour aider les ménages, les populations vulnérables et les chômeurs; ils ont soutenu les entreprises et les PME, et aidé les secteurs de la santé. Toutefois, en Afrique subsaharienne, la réponse utilisée le plus souvent en matière de politique monétaire a été la baisse des taux d'intérêt. D'autres pays ont eu recours à la fourniture de céréales subventionnées pour atténuer le chômage et garantir la stabilité sociale. Il y a eu également des transferts monétaires aux femmes et aux agriculteurs, ainsi qu'aux petites, moyennes et microentreprises. Plusieurs pays ont créé de nouvelles lois pour rendre l'assurance-chômage plus attrayante financièrement et plus accessible aux travailleurs qui normalement n'y auraient pas eu droit, et des programmes ont aussi été mis en œuvre pour subventionner les employeurs en vue de maintenir les relations d'emploi.

La dynamique de la main-d'œuvre en tant que conséquence de la pandémie de COVID-19

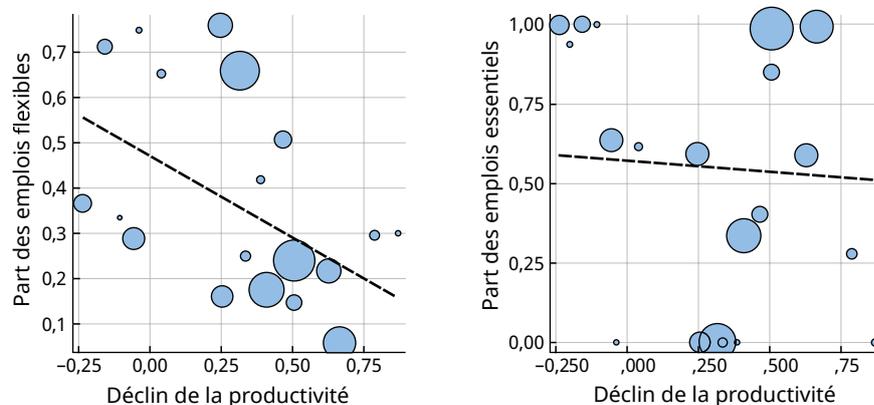
Afin de favoriser une reprise axée sur l'emploi, il est nécessaire de comprendre où se situe l'impact de la pandémie. Fernando et McKibbin (2021) envisagent trois types d'impact du COVID-19 sur le travail:

- (a) un choc sur l'offre de main-d'œuvre;
- (b) un choc sur la productivité totale; et
- (c) un choc sur la consommation.

(a) *Le choc sur l'offre de main-d'œuvre* provient de la mortalité et de la morbidité liées à la maladie. Pour une économie, un grand nombre de décès signifie la perte d'une partie de la main-d'œuvre existante et potentielle. La morbidité comporte deux chocs. D'abord, la main-d'œuvre ne peut pas travailler si elle est contaminée par l'infection ou si elle est exposée à l'infection. L'amélioration de la santé joue un rôle essentiel pour le marché du travail et alimente la croissance économique. Deuxièmement, la perte de main-d'œuvre provient également de la baisse de la participation des femmes et de leur temps productif parce qu'elles doivent s'occuper des enfants dépendants. La diminution de l'offre de main-d'œuvre est différente selon les industries. Les industries les plus touchées sont notamment le tourisme et l'hôtellerie, les industries manufacturières, les mines et l'éducation (BIT, 2020b).

(b) *Le choc sur la productivité* est provoqué par les confinements imposés par les gouvernements pour réduire la transmission du virus. La productivité varie selon qu'il s'agit d'emplois essentiels ou d'emplois flexibles. La figure 4 montre le déclin de la productivité en fonction des types d'emploi essentiels et flexibles.

► Figure 4. Calibrage des chocs de productivité en fonction des emplois flexibles et des emplois essentiels (en pourcentage)



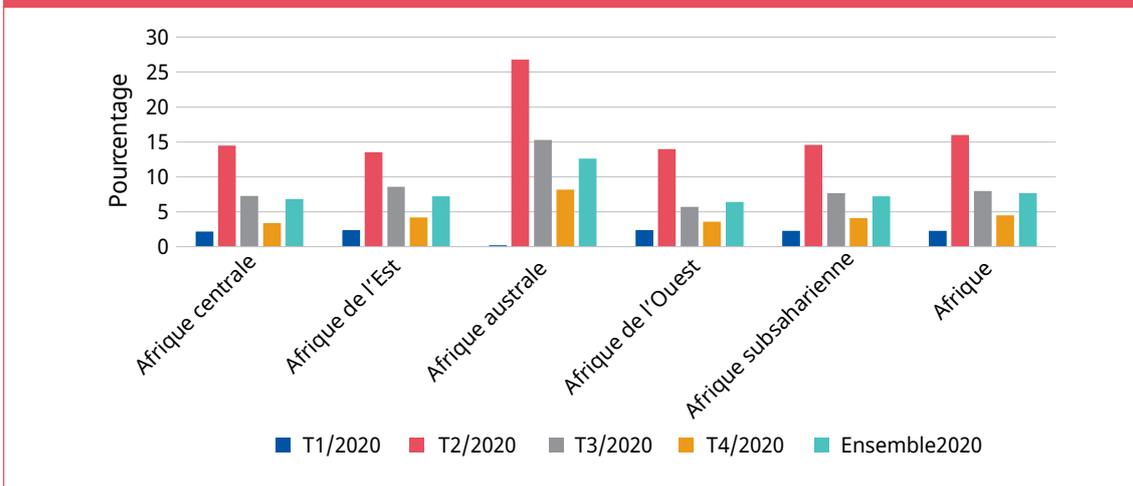
Source: Gregory, Menzio et Wiczer, 2020.

(c) *Le choc sur la consommation* est attribué au changement de la consommation des ménages qui résulte de plusieurs facteurs, comme les changements de revenus provenant de l'emploi, les changements de la valeur de la richesse future en raison des implications à long terme de l'impact actuel de la pandémie, les changements relatifs des prix de différents secteurs, des modifications des taux d'intérêt et des changements dans la capacité à consommer certains produits et services, ainsi que les changements dans les préférences des consommateurs.

Le chômage et les heures de travail

Parmi les conséquences du COVID-19, on peut décrire les pertes d'emploi sous trois formes: les taux de chômage, le taux d'inactivité et le sous-emploi. L'inactivité et le sous-emploi ont été les plus courants (BIT, 2020b). La région de l'Afrique subsaharienne et les pays à faible revenu ont eu un taux de perte d'emplois plus faible, ce qui donne une idée de la part des emplois salariés formels dans ces économies; la plupart des gens ont un emploi dans l'économie informelle. La figure 5 montre les variations détaillées des pertes d'emploi en fonction de la perte d'heures de travail. Le deuxième trimestre de 2020 a été fortement impacté par le COVID-19. D'autre part, c'est la région la plus au sud de l'Afrique subsaharienne qui a été la plus affectée par rapport aux autres zones.

► **Figure 5. Les pertes d'heures de travail en Afrique subsaharienne et dans les sous-régions, estimations trimestrielles et annuelles (pourcentages des emplois équivalents plein temps)**



Source: BIT, non daté.

Les formes de travail émergentes

La pandémie en cours transforme rapidement la façon de travailler des gens et même l'endroit où ils travaillent. Trois grandes façons de travailler ont émergé: le travail à distance, les licenciements, et la poursuite des trajets pour aller et revenir du travail pour les travailleurs essentiels. Le pourcentage de personnes qui sont passées au travail à distance a augmenté. Le travail à distance est un exemple de la transformation des entreprises qui fonctionnent à de multiples niveaux. Elle correspond aux besoins de chaque employé, donne aux entreprises des moyens de résilience nouveaux et adaptatifs pour poursuivre dans leur écosystème et apporter une valeur économique, et elle permet à la communauté plus large de répondre aux besoins de santé publique. On assiste également à une augmentation du nombre de gens qui travaillent sur des plateformes numériques. Ces changements dans le travail et l'emploi ont des implications immédiates pour l'économie, et peuvent entraîner des changements permanents qui perdureront au-delà de la pandémie, mais ils ont également des implications sur le maintien des normes du travail et des principes du travail décent. Mais combien d'emplois peuvent être effectués à distance? Dans la plupart des pays, le pourcentage des travailleurs couverts par le télétravail ou des modalités de travail intelligentes (y compris le travail à plein temps depuis chez soi) est normalement inférieur à 10 pour cent. En Afrique subsaharienne, cette proportion est encore plus faible, du fait que le nombre d'emplois salariés formels est plus réduit. La majorité des travailleurs continuera d'aller au travail, ce qui démontre clairement les inégalités numériques que le COVID-19 a imposées sur les pays à faible revenu.

Políticas para un crecimiento y una recuperación impulsados por el empleo

Les incertitudes qui perdurent quant à la durée de la crise sanitaire ont une incidence sur tous les aspects de la reprise. Une fois la pandémie terminée, il faudrait, pour avoir une reprise rapide, non seulement des politiques solides et éclairées, mais aussi continuer à progresser vers des réformes économiques structurelles (Fernando et McKibbin, 2021).

Pour l'Afrique subsaharienne, les plans de relance doivent prendre en compte la structure existante de ses économies. En réalité, une grande partie de la croissance économique de ces quatre dernières décennies ne s'est pas traduite par plus d'emplois ni par de meilleurs emplois. Des rigidités structurelles empêchent d'améliorer les résultats en matière d'emploi dans la région. Les politiques axées sur la croissance, qui ont fonctionné dans les économies développées, n'ont pas servi à créer des emplois productifs en Afrique subsaharienne. Si l'on s'en tient aux mêmes politiques qui ciblent la croissance économique, on obtiendra les mêmes résultats insuffisants pour l'emploi dans les décennies à venir (Ajakaiye *et al.*, 2016).

La reformulation des politiques doit prendre en compte les principaux défis de la quantité, la qualité et l'accessibilité des emplois. L'OIT propose quatre piliers essentiels pour promouvoir et obtenir le travail décent grâce à la création d'emplois, la qualité des emplois et l'accès

► **Figure 6. Le cadre politique de l'OIT: les quatre piliers essentiels pour remédier à la crise du COVID-19 en se fondant sur les normes internationales du travail**



Source: BIT, 2020b.

aux emplois (figure 6). *Le premier pilier* correspond à la stimulation de l'économie et de la main-d'œuvre, et comprend des propositions concrètes sur la façon d'utiliser tous les outils macroéconomiques à notre disposition. Les politiques budgétaires et monétaires doivent travailler main dans la main pour soutenir les travailleurs et les entreprises, notamment dans les secteurs les plus durement touchés, et aider également à la création d'emplois décents qui sont une condition préalable à une reprise «axée sur l'emploi» qui bénéficie à tous.

Le deuxième pilier porte sur l'aide aux entreprises, aux emplois et aux revenus apportée par les gouvernements qui s'efforcent de fournir un soutien financier aux entreprises et aux travailleurs. Cela comprend la protection sociale et les services de l'emploi pour aider ceux qui ont perdu leur emploi et leur gagne-pain durant la crise.

Le troisième pilier cible la protection des travailleurs sur le lieu de travail grâce au renforcement des politiques de sécurité et de santé au travail et la promotion des droits au travail, notamment pour les nouvelles formes et les formes émergentes de travail et les modalités de travail.

Le quatrième pilier se concentre sur le recours au dialogue social pour trouver des solutions favorisant une reprise axée sur l'humain. Ce pilier appelle au renforcement des capacités des partenaires sociaux et des gouvernements, ainsi qu'au renforcement du dialogue social, de la négociation collective et des institutions et processus liés aux relations de travail.

Motiver pour favoriser des politiques macroéconomiques axées sur l'emploi

La reprise après la pandémie offre une opportunité d'instaurer des politiques favorables à l'emploi pour changer les structures de production. Il est nécessaire de prioriser des politiques économiques (macroéconomiques, sectorielles/industrielles, budgétaires, monétaires, commerciales, en matière d'investissement) qui ciblent l'emploi. La refonte de ces politiques doit répondre aux défis liés à la quantité, à la qualité et à l'accessibilité des emplois (Islam, 2018; Parisotto et Ray, 2017).

Renforcer les éléments fondamentaux de la création d'emplois

i. Cibler l'emploi grâce à des aides budgétaires, monétaires et financières

La mise en place des bonnes politiques macroéconomiques (soutien budgétaire, monétaire et financier) peut alimenter une croissance forte et la création d'emplois à moyen et long terme. Les investissements dans le capital humain doivent s'accompagner d'investissements publics et privés robustes en capital physique, et de l'adoption et du maintien de positions politiques monétaires et de taux de change favorables à la croissance. Cela exige une analyse des besoins d'emploi en lien avec la croissance de la production, dans le cadre d'une politique macroéconomique favorisant une croissance durable.

Les politiques budgétaires. Les politiques budgétaires, qui reposent essentiellement sur les impôts, les dépenses publiques et les subventions, ont d'importantes implications sur l'emploi grâce à leur impact sur les activités économiques. Il est souhaitable d'adopter une politique budgétaire plus souple pour accroître l'impact sur la création d'emplois. Voici quelques-unes des options:

- ▶ L'établissement de budgets favorables à l'emploi qui permettraient d'investir dans les infrastructures qui créent directement des emplois tout en contribuant à l'objectif de développement à long terme. Les pays qui allouent une part plus importante des dépenses publiques aux infrastructures devraient être en mesure d'avoir un impact plus important sur l'emploi.
- ▶ Les dépenses pour aider les entreprises (par exemple des incitations monétaires pour des secteurs spécifiques). Ces dépenses peuvent contribuer à maintenir leur rentabilité, mais ne participent qu'indirectement à la préservation des emplois ou à la création de nouveaux emplois.
- ▶ Des régimes fiscaux orientés vers les PME pour améliorer leur capacité à survivre et leur croissance. Par exemple, les PME peuvent être exemptées de l'impôt sur les revenus des sociétés durant leurs premières années (trois à cinq ans par exemple) ou exemptées de l'obligation de retenues fiscales, ou le taux d'imposition pourrait être réduit durant trois à cinq ans. Ces initiatives amélioreraient la croissance des PME et par conséquent la croissance des emplois dans ce secteur.

Les politiques financières. Le cadre des politiques budgétaires, grâce à leurs recettes fiscales et leurs instruments de dépenses, peut être complété par le rôle des politiques financières (qui sont étroitement liées au moins aux politiques monétaires et de taux de change). Les systèmes financiers peuvent jouer un rôle essentiel pour soutenir la croissance par le biais de la création d'emplois et d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Les pays d'Afrique subsaharienne devraient faciliter la mise en place d'un environnement bancaire qui soutienne à la fois l'allocation de capitaux et l'affectation des crédits, qui sont des sources importantes de création d'emplois dans les pays à faible revenu. Voici quelques-unes des mesures pour faciliter l'inclusion financière:

- ▶ L'accès aux financements pour l'agriculture, en utilisant des bonifications des taux d'intérêt pour les prêts directs des banques commerciales.
- ▶ L'accès au financement des PME à partir de lignes de crédit en orientant les banques commerciales à accorder des prêts aux PME.
- ▶ Le recours au système bancaire public et aux banques de développement pour mobiliser des ressources pour soutenir les projets d'investissement dans des infrastructures de base et des activités créatrices d'emplois.

Les politiques monétaires. Ces dernières fonctionnent grâce aux taux d'intérêt et aux taux de change. Voici quelques éléments de politiques monétaires favorables à l'emploi:

- ▶ Les politiques d'affectation des crédits, y compris les prêts à des conditions avantageuses, et une augmentation de la capitalisation des banques de développement, les garanties de prêts, et les réserves obligatoires.
- ▶ Les politiques de gestion des capitaux, en isolant les taux d'intérêt nationaux et les taux de change des facteurs internationaux tout en évitant l'instabilité financière, ce qui permet d'avoir une politique plus expansionniste. Le cadre favorable à l'emploi peut alors utiliser le contrôle des capitaux qui, s'il est correctement mis en œuvre, peut réduire l'instabilité, contribuer à préserver un niveau de taux de change approprié et renforcer l'autonomie macroéconomique.
- ▶ Fixer des objectifs pour l'inflation dans une fourchette, ou adopter un double mandat pour la banque centrale englobant la stabilité des prix et le plein emploi.
- ▶ Renforcer les fonctions de supervision et de régulation afin de favoriser l'efficacité et l'efficacité des systèmes d'intermédiation financière, en veillant à ce que l'offre de crédits soit appropriée pour les PME, les entreprises nouvellement créées et les start-up.
- ▶ Renforcer l'inclusion financière des ménages pauvres et des entreprises des ménages exclus du système bancaire

Les politiques de taux de change et la gestion des comptes de capital devraient avoir pour objectif de jouir d'un taux de change compétitif pour soutenir à la fois le secteur des exportations et les industries d'importation concurrentielles. Voici quelques éléments des politiques de taux de change et de gestion des comptes de capital favorables à l'emploi:

- ▶ Utiliser un régime de taux flottants orienté vers un taux de change réel stable pour éviter une surévaluation.
- ▶ Mettre en place des réserves de devises étrangères qui servent de protection prudentielle pour se prémunir contre la volatilité des marchés, tout en évitant une accumulation excessive.
- ▶ S'engager dans une gestion active des comptes de capital en réduisant l'impact des flux de capitaux perturbateurs à court terme, ce qui réduit l'exposition à la volatilité financière internationale et à la spéculation.
- ▶ Surveiller les emprunts extérieurs et les déséquilibres entre les monnaies par les entreprises et les banques résidentes.
- ▶ Garantir aux investissements financiers et productifs transfrontaliers à long terme des conditions qui permettent de stimuler les transformations structurelles et la création d'emplois

Un cadre favorable à l'emploi sera d'autant plus efficace s'il fait partie d'une stratégie macroéconomique globale favorable à l'emploi, et si la banque centrale s'engage à coopérer avec le gouvernement pour mettre en œuvre cette politique afin de renforcer l'efficacité de cette approche qui cible l'emploi. L'Afrique du Sud en a fait la démonstration (Epstein, 2008).

ii. La promotion de l'industrialisation

Pour que la politique d'industrialisation soit la plus avantageuse possible, les pays doivent développer et prioriser les pôles industriels. Cela permet de garantir la compétitivité et la création des emplois nécessaires, l'apprentissage des compétences et les opportunités commerciales. Pour aligner et intégrer les politiques industrielles, il faut établir une coopération étroite entre des entités locales, nationales, régionales et internationales afin d'optimiser les synergies. Il s'agit par exemple de concevoir la création d'un lien entre le commerce orienté vers l'exportation et la stratégie d'industrialisation en vue de tirer profit de l'accord de libre-échange continental africain récemment approuvé.

iii. Des politiques actives du marché du travail

Il est possible d'utiliser des programmes actifs du marché du travail pour aider à faire passer les gens de l'inactivité au travail ou leur donner accès à de meilleurs emplois. Ces politiques actives du marché du travail peuvent être considérées comme faisant intégralement partie des politiques budgétaires, mais elles portent sur une large palette d'interventions qui peuvent cibler l'offre de main-d'œuvre avec des programmes de formation par exemple; et la demande de main-d'œuvre au moyen de projets de travaux publics ou d'aides à l'emploi comme les programmes d'insertion productive ou des programmes d'investissements à haute intensité de main-d'œuvre de l'OIT. Par le biais de ces deux types de programmes, le paiement d'un stimulus économique réduit mais ciblé vers un grand nombre de familles et de communautés défavorisées permettrait d'obtenir une forte croissance de la consommation globale.

Un environnement budgétaire et politique visant à promouvoir des entreprises durables

La situation macroéconomique a une incidence sur la performance économique globale d'un pays, mais l'environnement des entreprises a un impact direct sur la capacité des entreprises à démarrer et à développer des activités, et donc à créer des emplois. Toutefois, en Afrique subsaharienne, le secteur privé n'est pas suffisamment dynamique ni assez fort pour créer le nombre d'emplois salariés en entreprise nécessaire pour absorber la main-d'œuvre disponible. Les politiques doivent exploiter les opportunités pour créer de nouveaux et meilleurs emplois à différents stades (production, transformation et marketing de produits agricoles) de la chaîne de valeur, en permettant le développement d'une industrie de transformation efficace. Le rôle des entreprises publiques, solidaires et de l'économie sociale est également crucial pour la création d'emplois et de revenus. Il faudrait orienter les entreprises publiques existantes, grâce à des politiques appropriées, vers un agenda favorable à l'emploi.

Des politiques de création d'emplois sectoriels pour améliorer la productivité et les revenus

Il est possible de créer des emplois sectoriels par différents moyens, en ciblant notamment les clusters identifiés dans la stratégie d'industrialisation. Des politiques sectorielles à court terme, comme un soutien financier immédiat pour investir dans des secteurs particulièrement touchés par la crise du COVID-19, peuvent être mises en œuvre sous la forme d'aide financière, de renflouement, de crédits-relais ou de subventions (BIT, 2021). Un taux de croissance élevé dans l'emploi sectoriel productif permettrait d'offrir aux travailleurs dont les emplois sont situés dans des secteurs à faible productivité de nouvelles opportunités de passer à de meilleurs emplois (BIT, 2011).

Des politiques de promotion de l'accès à l'emploi et de l'inclusion

i. Programmes d'emploi et de formation pour promouvoir l'accès à l'emploi aux personnes les plus vulnérables

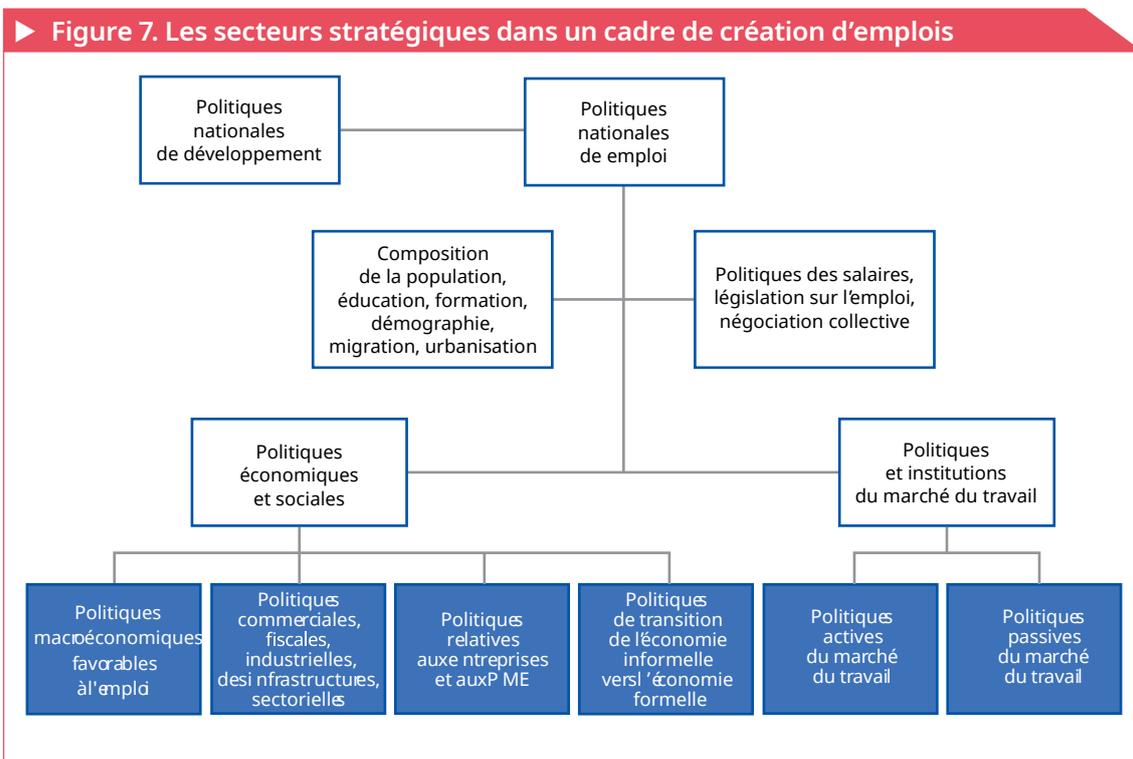
Ces programmes sont particulièrement destinés à permettre aux groupes vulnérables, comme les femmes et les jeunes, d'obtenir de meilleurs emplois, grâce à des niveaux élevés d'investissements destinés aux populations vulnérables en tant que groupes bénéficiaires cibles. Les solutions doivent se fonder sur une compréhension exhaustive des réalités de l'emploi et des moyens d'existence des jeunes, afin d'obtenir l'impact approprié à la bonne échelle. Les politiques actives du marché du travail sont en mesure d'améliorer les perspectives des travailleurs sur les marchés du travail. Ces politiques peuvent être combinées avec une aide au revenu pour lutter plus efficacement contre la pauvreté et aider les travailleurs licenciés à retrouver un travail décent.

ii. Soutenir le développement des PME pour avoir des emplois dans les services et dans d'autres secteurs

Les PME sont actives dans toutes les économies de l'Afrique subsaharienne, notamment dans les sous-secteurs des services avec un potentiel d'emplois à court terme, comme le transport, l'informatique, le tourisme, la restauration et le commerce de détail. En améliorant les infrastructures et les chaînes de valeur de l'agriculture, les PME seront en mesure de saisir des opportunités et de créer de nouveaux emplois grâce à des liens en amont et en aval, tout en favorisant l'inclusion et l'accès à l'emploi des plus vulnérables.

Actualiser l'agenda en faveur de l'emploi

La promotion de politiques et de programmes intégrés dans le cadre d'un agenda favorable à l'emploi devrait, dès le début, se fonder sur des structures de coordination entre secteurs pour développer et mettre en œuvre des stratégies macroéconomiques favorables à l'emploi. Pour ce faire, il faudra harmoniser un certain nombre de ces stratégies. La figure 7 identifie plusieurs de ces politiques, notamment celles du développement national, de l'éducation et de la formation, de la transition démographique, des politiques salariales et des législations sur l'emploi, la négociation collective pour la protection sociale et les emplois décents, les politiques économiques et sociales, et les politiques et les institutions du marché du travail.



Source: Adapté de BIT et FMI, 2010.

Il est également nécessaire d'avoir des acteurs ou des parties prenantes stratégiques. Le tableau 2 résume les acteurs stratégiques qui doivent coordonner ces différentes politiques pour obtenir un agenda favorable à l'emploi. Parmi ces acteurs figurent le gouvernement, les entreprises, les syndicats, les universitaires, les organisations de la société civile et les partenaires du développement.

► **Tableau 2. Les politiques et les acteurs stratégiques nécessaires pour coordonner l'agenda du développement de l'emploi**

Politique	Acteurs stratégiques
Politiques macroéconomiques favorables à l'emploi	Ministère des Finances, ministère de la Planification économique, Banque centrale
Politiques commerciales, fiscales, industrielles, des infrastructures, sectorielles	Ministère du Commerce, ministère de l'Industrie, ministère de la Planification économique
Politiques relatives aux entreprises et aux PME	Ministère du Commerce, ministère du Travail et de l'Emploi, ministère de l'Éducation, partenaires sociaux
Politiques de transition de l'économie informelle vers l'économie formelle	Ministère du Commerce, ministère de l'Éducation, ministère du Travail, partenaires sociaux
Politiques actives du marché du travail	Ministère du Travail et de l'Emploi, ministère des Finances, ministère de l'Éducation, partenaires sociaux
Politiques passives du marché du travail	Ministère du Travail et de l'Emploi, partenaires sociaux

Conclusions

La pandémie de COVID-19 a un impact profond sur l'économie et les marchés du travail de tous les pays et souligne l'interdépendance de l'humanité. Son impact sur le monde du travail est dévastateur, et a conduit à une augmentation du chômage et du sous-emploi, à des pertes de revenus et à des dysfonctionnements des chaînes d'approvisionnement. Cet article se fonde sur le fait qu'une combinaison adéquate des politiques favoriserait une croissance économique axée sur l'emploi qui réduirait la pauvreté tout en garantissant la réalisation de l'Agenda du travail décent. Cela donnerait aux syndicats plus de raisons de s'impliquer auprès des gouvernements et des organisations d'employeurs à chacune des étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques économiques. Les syndicats devront défendre un contrat social et des actions concertées par toutes les parties prenantes pour que les effets de ces politiques perdurent bien au-delà de la crise actuelle et qu'elles aient des implications profondes pour la réalisation de la justice sociale et du travail décent pour tous. Le contrat social a le potentiel de mettre les gens et le travail qu'ils font au centre des politiques économiques et sociales et des pratiques des entreprises.

Le but de ce processus est d'assurer une reprise large, riche en emplois, avec des opportunités de travail décent pour tous grâce à l'intégration de réponses politiques nationales de l'emploi, en reconnaissant le rôle important du secteur public et des entreprises durables (y compris l'économie sociale et solidaire), dans l'élaboration de politiques macroéconomiques et industrielles.

Cet article défend donc l'idée qu'une approche plus holistique de la promotion de l'emploi doit se fonder sur des politiques de l'emploi qui incluent les politiques du marché du travail, mais vont plus loin. Un choix approprié de politiques est essentiel. Les politiques de diversification de l'économie, les mesures destinées à faciliter la formalisation et l'expansion des entreprises, et le respect des normes du travail peuvent toutes contribuer à un développement à grande échelle et à la promotion du travail décent. La transformation productive repose sur un environnement favorable aux entreprises et sur des politiques macroéconomiques de soutien. Les institutions du travail et de la protection sociale sont également des ingrédients importants de la croissance économique, de la qualité des emplois et du développement humain.

Références

- Ajakaiye, Olu, Afeikhena Jerome, David Nabena et Olufunke Alaba. 2016. «Nigeria: The Relationship between Growth and Employment», dans *Africa's Lions: Growth Traps and Opportunities for Six African Economies*, publ. sous la dir. de Haroon Borat et Finn Tarp, 181-227. Washington DC: Brookings Institution Press.
- BIT (Bureau international du Travail). 2011. «Le défi de la création d'emplois dans les pays du G20: options politiques», une contribution de l'OIT au séminaire du G20 sur les politiques de l'emploi, Paris, 7 avril 2011.
- . 2020a. «Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail», cinquième édition (juin).
- . 2020b. «Un cadre politique pour affronter les répercussions socio-économiques de la crise du COVID-19», note de synthèse sur le COVID-19.
- . 2021. Analyse des tendances mondiales quant au rôle des organisations syndicales au temps du COVID-19: résumé des principaux résultats.
- . Non daté. «Le COVID-19 et le monde du travail: répercussions et recommandations politiques globales». <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/lang--fr/index.htm>.
- et FMI (Fonds monétaire international). 2010. «The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion», document de discussion préparé pour la conférence conjointe de haut niveau en collaboration avec le cabinet du premier ministre de Norvège. <http://www.osloconference2010.org/discussionpaper.pdf>.
- Dupor, Bill. 2020. «Possible Fiscal Policies for Rare, Unanticipated, and Severe Viral Outbreaks», *Economic Synopses*, No. 6, Federal Reserve Bank of St. Louis.

- Eichenbaum, Martin S., Sergio Rebelo et Mathias Trabandt. 2020. «The Macroeconomics of Epidemics», NBER Working Paper 26882.
- Epstein, Gerald. 2008. «An Employment Targeting Framework for Central Bank Policy in South Africa», *International Review of Applied Economics*, 22 (2): 243-258.
- Faria-e-Castro, Miguel. 2020. «Fiscal Policy during a Pandemic», *COVID Economics*, 12 (8 avril).
- FEM (Forum économique mondial). 2020. *The Future of Jobs*.
- Fernando, Roshen, et Warwick J. McKibbin. 2021. «Macroeconomic Policy Adjustments due to COVID-19: Scenarios to 2025 with a Focus on Asia», ADBI Working Paper No. 1219.
- FMI (Fonds monétaire international). 2021a. *Global Economic Prospects*.
- . 2021b. *Perspectives de l'économie mondiale – Reprise: des situations divergentes à gérer*.
- . 2021c. *Fiscal Monitor: A Fair Shot*.
- . Non daté. «Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker». <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.
- Gregory, Victoria, Guido Menzio et David G. Wiczer. 2020. «Pandemic Recession: L-shaped or V-shaped?», *COVID Economics*, 15 (7 mai).
- Islam, Rizwanul. 2018. «Macroeconomic Policy and Employment: A Development Perspective», *The Indian Journal of Labour Economics*, 61 (3): 427-451.
- McKibbin, Warwick J., et Roshen Fernando. 2020. «The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios», CAMA Working Paper 19/2020.
- Nations Unies. 2020. «Impact of COVID-19 in Africa», note de synthèse.
- Parisotto, Aurelia, et Nikhil Ray. 2017. «Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements», ILO Employment Policy Department Working Paper No. 238.