

COMMENT RÉDUIRE LES DÉFICITS DE TRAVAIL DÉCENT EN PÉRIODE DE FAIBLE CROISSANCE

Les faibles taux de croissance que l'on observe depuis quelques années à l'échelle mondiale pourraient devenir la nouvelle norme. Le fait que la progression du PIB reste inférieure aux attentes et en deçà des taux d'avant la crise accrédite l'idée que l'affaiblissement est durable. Or si cette longue période d'atonie devait s'avérer non pas conjoncturelle mais structurelle, il faudrait modifier en conséquence la stratégie de réduction des déficits de travail décent. En effet, aux niveaux de croissance actuels, l'économie mondiale risque de ne pas être en mesure de créer un nombre suffisant d'emplois de qualité et de réaliser l'objectif 8 du Programme de développement durable à l'horizon 2030, à savoir de promouvoir «le plein emploi productif et le travail décent pour tous».

Principaux constats

- Un affaiblissement chronique des taux de croissance ferait augmenter le chômage mondial et compromettrait la réalisation du plein emploi productif et du travail décent pour tous, voulue dans l'objectif 8.
- Des dépenses coordonnées et bien réfléchies (en fonction de la marge de manœuvre budgétaire de chaque pays) pourraient faire diminuer de près de 2 millions en deux ans le nombre de personnes qui sont au chômage dans le monde (par rapport au niveau de référence).
- La nature et le dosage des mesures à prendre pour stimuler la croissance sont importants. Il faut une approche pluridimensionnelle qui s'attaque aux causes profondes de la stagnation séculaire, telles que les inégalités, tout en tenant compte des spécificités nationales.

Question de recherche

Selon l'édition 2017 du rapport *Emploi et questions sociales dans le monde*, le nombre total des chômeurs devrait augmenter de 3,4 millions en 2017, passant ainsi à 201 millions (BIT, 2017), soit un pourcentage de 5,8 pour cent par rapport aux 5,7 pour cent de 2016. De plus, 1,4 milliard de personnes travaillent à leur compte dans le monde ou sont des travailleurs familiaux non rémunérés, nombre qui va continuer à augmenter en raison de l'accroissement de la population active. Les auteurs du rapport signalent en outre que le recul de la pauvreté au travail marque le pas et que près de 50 pour cent des travailleurs de l'Asie du Sud et près des deux tiers des travailleurs d'Afrique subsaharienne sont des travailleurs pauvres.

Cette nouvelle dynamique du marché du travail traduit un ralentissement, sinon l'inversion, de la progression par rapport aux tendances de long terme. Et, si l'on se place dans une perspective plus large, on s'aperçoit que les prévisions de croissance ont été systématiquement revues à la baisse, que l'intensification des chaînes d'approvisionnement mondiales (CAM) s'essouffle et que plusieurs pays développés présentent des signes de stagnation séculaire, puisque les taux de croissance proches de zéro réagissent de moins en moins à la politique monétaire (encadré 1).

Encadré 1. Début d'une longue période d'atonie

Les prévisions de croissance ont été systématiquement revues à la baisse au cours de ces dernières années. Par exemple, comme le montre le tableau 1, le taux de croissance prévu pour 2017 dans les éditions successives des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI est tombé de 4,6 pour cent en 2012 à 3,4 pour cent en 2016. Certes, plusieurs chocs économiques récents ont assombri les perspectives mondiales, mais une question se pose tout de même: le ralentissement de la croissance potentielle de l'économie mondiale est-il en passe d'instaurer une nouvelle norme? En Asie-Pacifique, le rééquilibrage structurel de la Chine pèse lourdement sur les pays émergents et en développement de la région mais, dans le reste du monde, la croissance a tendance à ralentir, indépendamment du niveau de revenu des pays.

Tableau 1. Projections de croissance du FMI pour 2017, éditions d'octobre des *Perspectives de l'économie mondiale*

2012	2013	2014	2015	2016
4,6	4,1	4,1	3,8	3,4

Source: FMI: Base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* (différentes éditions).

Plusieurs facteurs pourraient expliquer le ralentissement de la croissance potentielle. Premièrement, la faible progression des importations et exportations enregistrée ces dernières années à l'échelle mondiale ne semble pas être entièrement conjoncturelle. L'intensification des CAM a sensiblement ralenti depuis 2009 par rapport à la période 2000-2008 (Timmer et coll., 2016), ce qui signifie que volume des échanges et production mondiale sont de plus en plus déconnectés l'un de l'autre (Hoekman, 2015). Par conséquent, les gains de productivité auxquels les pays développés peuvent prétendre dans ce contexte ont grandement diminué, et les pays en développement ont moins de chances de bénéficier de transferts de technologie et d'accéder à des importations de qualité.

Parallèlement, de nombreux pays développés ont connu pendant plusieurs années consécutives une faible croissance, associée à des taux d'intérêt et d'inflation extrêmement bas et à une politique monétaire extrêmement laxiste. D'après Summers (2016), ce sont là des symptômes de stagnation séculaire, en ce sens que la demande d'investissement se situe en deçà du volume de l'épargne pour des raisons structurelles telles que l'aggravation des inégalités, une faible progression des revenus du travail, un accroissement lent de la population active et la diminution des besoins de la nouvelle économie en capital physique, entre autres. Ainsi, la faiblesse de l'investissement, qui est en apparence un frein conjoncturel à la croissance, pourrait en réalité être due à des facteurs structurels. De plus, les causes sous-jacentes de la stagnation séculaire de même que le ralentissement de la croissance potentielle existaient déjà avant la crise financière de 2008 (Summers, 2016 ; FMI, 2015).

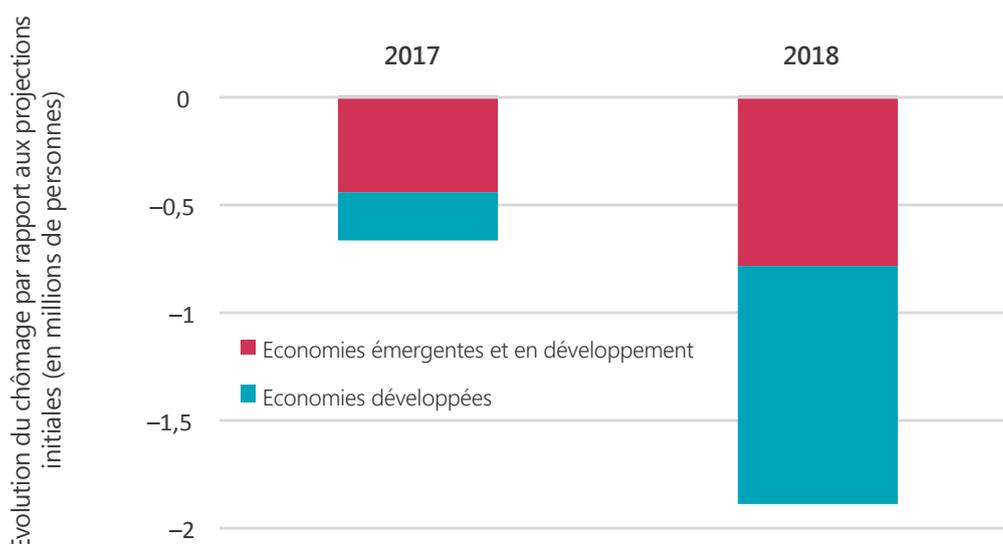
Les conséquences de la stagnation séculaire pour le marché du travail sont potentiellement importantes. Se fondant sur ses modèles économétriques de tendances et le Global Scenarios Service de Oxford Economics, le BIT estime qu'à l'échelle mondiale un scénario de stagnation séculaire plus intense (dans lequel la demande de biens de consommation et d'investissement aurait encore diminué) ferait augmenter le nombre de chômeurs de 300 000 en 2017 et de presque 1 million en 2018 par rapport aux projections initiales. Dans ce scénario, les économies développées sont celles qui souffriraient le plus la première année, tandis que les pays émergents et en développement bénéficieraient dans un premier temps d'un afflux de capitaux avant de subir les répercussions négatives de l'amenuisement des échanges commerciaux et de l'investissement. En outre, dans ces derniers pays, une intensification de la stagnation séculaire ralentirait la lutte contre l'emploi vulnérable et la pauvreté au travail. Enfin, on se trouverait dans un cycle autoalimenté de déclin de l'investissement, de la consommation et de la productivité.

La question est donc de savoir comment prévenir ou même neutraliser un tel scénario grâce à une croissance plus inclusive, qui conduise à la création d'emplois de qualité.

Les solutions qui marchent

Surmonter les facteurs macroéconomiques conjoncturels et structurels exige une approche globale destinée à améliorer durablement les performances du marché du travail et à accélérer le progrès social. Pour démontrer les avantages potentiels d'une politique de croissance favorable à l'emploi, le BIT s'appuie sur un scénario dans lequel les pays augmentent leurs dépenses d'investissement public en fonction de leur marge de manœuvre budgétaire. L'hypothèse est qu'une telle mesure de relance budgétaire donnerait un coup de fouet immédiat à l'économie mondiale, ce qui à moyen terme dissiperait la crainte d'une croissance atone et stimulerait la demande d'investissement. Dans ce scénario, le nombre de chômeurs diminuerait de 700 000 en 2017 et de 1,9 million en 2018 par rapport aux projections initiales (figure 1).

Figure 1. Effet net sur le chômage d'un assouplissement budgétaire coordonné, 2017 et 2018



Source: *Emploi et questions sociales dans le monde: tendances 2017*.

Considérations sur la politique à mener

Stimuler la croissance économique d'une manière équitable et inclusive exige une approche pluridimensionnelle. En effet, un assouplissement bien conçu et coordonné de la politique budgétaire pourrait faire entrer l'économie mondiale dans un cycle (économique, social et environnemental) d'augmentation de la demande globale qui s'autoalimenterait. Cependant, une telle approche doit s'appuyer sur des politiques qui s'attaquent aux causes profondes de la stagnation séculaire, comme les inégalités, tout en tenant compte des spécificités nationales. A noter que l'enjeu n'est pas seulement le niveau de croissance, mais aussi la recherche d'un mode de répartition équitable des gains afin de faire rimer équité et croissance. A long terme, la réalisation des objectifs de développement durable, et en particulier de l'objectif 8 (emploi productif et travail décent pour tous), serait très bénéfique aussi sur le plan social et contribuerait au renforcement et au rééquilibrage de l'économie mondiale. L'approche pluridimensionnelle doit comporter les éléments ci-dessous.

Des politiques macroéconomiques favorables à l'emploi

Les politiques visant à lever les obstacles structurels à la croissance doivent mettre suffisamment l'accent sur la création d'emplois pour déboucher sur des gains de production à la fois stables et équitablement répartis. Par exemple, la politique budgétaire peut soutenir la création d'emplois, au moins dans le court terme, et contribuer à l'instauration d'un climat plus favorable

à l'investissement privé, engendrant ainsi des gains nets d'emploi plus importants et des résultats plus durables et plus inclusifs (BIT et coll., 2015). Investir dans l'infrastructure, en particulier, est de nature à renforcer le lien entre la croissance et la création d'emplois de qualité et s'accompagne souvent d'un effet multiplicateur non négligeable (*ibid.*). En outre, ces politiques peuvent être ciblées de façon à redresser certaines des causes de la stagnation séculaire telles que les faibles taux d'activité des femmes.

Le renforcement des institutions et politiques du marché du travail

Il est très souhaitable de renforcer les institutions et politiques du marché du travail, telles que le salaire minimum et les politiques actives du marché du travail, tout en s'attaquant aux causes des inégalités. De telles mesures contribuent à la lutte contre les inégalités en élevant les niveaux de compétences et mettant en place un salaire minimum adéquat. Elles ont de ce fait des répercussions positives sur la consommation, qui stimuleront l'investissement et par là même la demande globale. Des politiques de cette nature pourraient briser le cycle immuable d'une croissance lente accompagnée d'un faible niveau d'investissement et d'une création d'emplois insuffisante tout en redressant les inégalités.

Des systèmes de protection sociale bien conçus

L'efficacité de l'assouplissement budgétaire pour surmonter les obstacles structurels qui entravent la croissance dépend dans une large mesure, d'une part, de l'existence de transferts sociaux et, d'autre part, de la progressivité et de la redistributivité de ces

transferts. Par conséquent, il est possible de garantir une protection sociale suffisante si la redistribution est efficace, efficace et équitable, et si les systèmes de protection sociale sont destinés à tous sans distinction, indépendamment de la situation au regard de l'emploi par exemple, ou que celui-ci soit formel ou non. Dans ces conditions, les systèmes de protection sociale apportent un complément de revenu indispensable

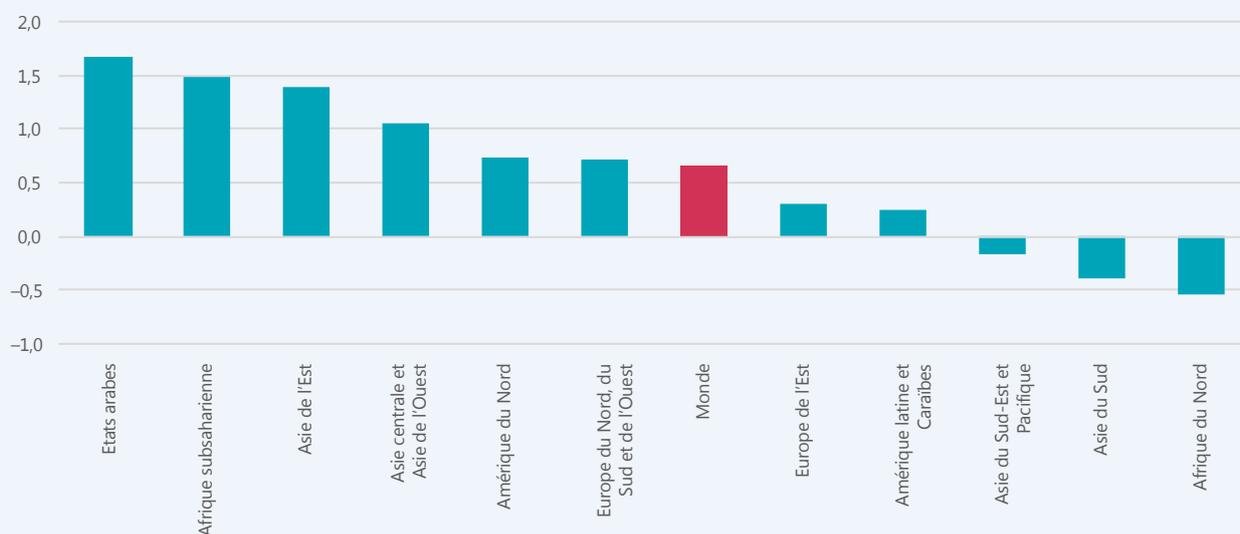
aux ménages modestes et leur donnent les moyens d'assurer plus facilement leur subsistance en cas de choc économique. En ce sens, les mesures de ce type servent aussi de stabilisateurs automatiques pour soutenir la demande globale.

Encadré 2. En cas d'inaction, la situation socio-économique restera une source d'instabilité sociale

Face à l'incertitude mondiale et à la persistance de problèmes économiques graves, le risque d'agitation ou d'insatisfaction sociale s'est aggravé dans presque toutes les régions. D'après l'indice de troubles sociaux du BIT, qui mesure le mécontentement exprimé à l'égard de la situation socio-économique nationale, l'instabilité sociale s'est amplifiée à l'échelle mondiale entre 2015 et 2016 (figure 2). Cette estimation moyenne, certes plus basse que le niveau record atteint après la crise, reste supérieure à la moyenne de long terme (depuis 1980).

Quant à l'évolution de la situation à l'échelle régionale, seules trois régions, parmi lesquelles l'Afrique du Nord – cela mérite d'être noté – ont enregistré un recul de l'indice entre 2015 et 2016. En revanche, huit régions ont enregistré une augmentation, la plus forte ayant été observée dans les États arabes, suivis par l'Afrique subsaharienne et l'Asie de l'Est. Toutefois, les moyennes régionales dissimulent souvent d'importantes variations d'un pays à l'autre. Ainsi, l'indice de l'Amérique latine et des Caraïbes n'a que très légèrement augmenté, alors que celui du Brésil a connu une progression relativement forte.

Figure 1. Evolution de l'indice de troubles sociaux de 2015 à 2016



Note: Le graphique montre l'évolution de la moyenne pondérée de l'indice de troubles sociaux de 2015 à 2016 dans les régions (selon la classification de l'OIT). Cet indice représente la part des manifestations de contestation dans l'ensemble des manifestations selon les catégories de la Global Database of Events, Language, and Tone (GDELT). Il s'échelonne de 0 (faible) à 100 (élevé).

Source: *Emploi et questions sociales dans le monde: tendances 2017*.

Lectures complémentaires

BIT (Bureau international du Travail), 2017: *Emploi et questions sociales dans le monde: tendances 2017* (Genève).

—. 2015: *An employment-oriented investment strategy for Europe*. Résumé en français: «Une stratégie d'investissement orientée vers l'emploi pour l'Europe» (Genève).

—. OCDE; Groupe de la Banque mondiale, 2015: *G20 Labour Markets in 2015: Labour and Strengthening the Link between Growth and Employment*. Document établi pour la réunion des ministres de l'Emploi du G20 et leur réunion avec les ministres des Finances du G20, Ankara, 3-4 sept.

FMI (Fonds monétaire international), 2015: «Where are we headed? Perspectives on Potential Output», *IMF World Economic Outlook: April 2015* (Washington, DC), pp. 69-110.

Hoekman, B. (dir. de publ.), 2015: *The global trade slowdown: A new normal?*, VoxEU.org eBook (Londres, Centre for Economic Policy Research).

Summers, L. 2016: *The age of secular stagnation*. Disponible à l'adresse <http://larrysummers.com/2016/02/17/the-age-of-secular-stagnation/> [consulté le 1^{er} déc. 2016].

Timmer, M. P., Los, B.; Stehrer, R.; de Vries, G. J. 2016: *An anatomy of the global trade slowdown based on the WIOD 2016 release*, GGDC Research Memorandum 162 (Groningen, Groningen Growth and Development Centre).

Pour obtenir des renseignements ou des précisions, s'adresser à Stefan Kühn (kuehn@ilo.org) ou à Richard Horne (horne@ilo.org) de l'Unité de l'analyse des tendances et de l'évaluation des politiques du Département de la recherche du BIT. On trouvera en outre des informations complémentaires à l'adresse www.ilo.org/weso.