



Conseil d'administration

309^e session, Genève, novembre 2010

GB.309/ESP/1/2

Commission de l'emploi et de la politique sociale

ESP

POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Trajectoires de reprise, potentiel de croissance et d'emploi, notamment dans les pays qui souhaitent appliquer le Pacte mondial pour l'emploi selon une approche intégrée

Aperçu

Questions traitées

Le présent document passe en revue les trajectoires de reprise au lendemain de la récession mondiale de 2008-09 en mettant l'accent sur la production et l'emploi et les aspects politiques macroéconomiques qui sont déterminants pour améliorer le potentiel de croissance dans l'après-crise. Ces aspects sont examinés pour six des pays (Afrique du Sud, Bulgarie, El Salvador, Indonésie, Jordanie et Mongolie) qui ont demandé l'aide du BIT pour appliquer le Pacte mondial pour l'emploi selon une approche intégrée.

Incidences sur le plan des politiques

Le présent document a des incidences pour le débat sur les politiques budgétaires liées à la durabilité et au potentiel de croissance (voir paragraphes 26-32 et partie II).

Incidences financières

Aucune.

Mesure/décision demandée

Aucune.

Documents du Conseil d'administration ou instruments de l'OIT cités en référence

Aucun.

Résumé

Le présent document dresse le bilan des enseignements tirés par le Bureau sur les modèles de reprise de la production et de l'emploi au lendemain de la récession mondiale de 2008-09. Le but est de mieux appréhender le potentiel de croissance et d'emploi en période de sortie de crise et les politiques visant à le développer. Les questions posées sont au cœur des sujets traités dans le Pacte mondial pour l'emploi, la discussion récurrente sur l'emploi et les évaluations du G20: Comment créer des conditions propices à une reprise qui débouche sur une croissance forte, durable et équilibrée? Comment réduire le décalage entre la reprise du produit intérieur brut (PIB) et le redressement de l'emploi? Comment mettre en place un cadre macroéconomique favorable à l'emploi?

La première partie passe en revue les trajectoires de reprise de la production et de l'emploi à l'échelle mondiale et les aspects des politiques macroéconomiques qui doivent être pris en considération afin de renforcer le potentiel de croissance au lendemain de la crise. Elle montre que, malgré le rebond du PIB enregistré à partir du deuxième trimestre de 2009, beaucoup de pays connaissent une faible reprise de l'emploi. Pendant cette période de reprise, le chômage n'a en effet reculé que dans 21 pays sur 76 et il a augmenté dans les 55 autres.

Les données disponibles sur les pays montrent que la récession mondiale de 2008-09 a été largement transmise par les exportations bien qu'elle se soit déclarée sous la forme d'une crise financière dont l'épicentre se situait aux Etats-Unis. Ces données montrent aussi qu'une forte proportion d'économies émergentes comptent sur les exportations pour sortir de la crise, tandis que les économies à revenu élevé comptent plutôt sur la consommation intérieure pour soutenir la reprise. Les données trimestrielles les plus récentes montrent que les taux d'investissement baissent dans plusieurs régions du monde sauf en Asie de l'Est.

Les plans de relance budgétaire mis en œuvre en 2009 ont sauvé près de 21 millions d'emplois dans les pays du G20 et cinq millions supplémentaires dans certains pays hors G20. Les pays dotés d'importants plans de relance budgétaire ont largement favorisé l'expansion monétaire (liquidités/crédit) et semblent avoir, par la mise en œuvre de politiques du marché du travail bien ciblées, surmonté plus rapidement la récession.

Se pose maintenant la question de savoir si ces plans de relance et les politiques correspondantes du marché du travail devraient être remplacés par des mesures d'assainissement budgétaire dès 2010. Le présent document démontre qu'il serait risqué de mettre fin prématurément à ces plans de relance hormis dans les pays qui ont un ratio d'endettement très élevé.

Les plans de relance concertés de 2009 n'ont pas pu compenser totalement l'écart de 3,7 billions de dollars entre le PIB potentiel et le PIB effectif et le déficit correspondant de 37 millions d'emplois qui ont été enregistrés cette année-là. De plus, l'analyse des équilibres entre secteur privé et secteur public dans différentes parties du monde indique qu'un processus de désengagement des ménages et des entreprises est en cours. Le retrait prématuré des plans de relance budgétaire et des politiques du marché du travail mises en place dans ce contexte aurait simplement pour effet d'aggraver ce processus et pourrait même provoquer une récession en «double creux».

La deuxième partie du document fait le point de la situation dans les six pays qui ont demandé au BIT de les aider à appliquer le Pacte mondial pour l'emploi selon une approche intégrée (Afrique du Sud, Bulgarie, El Salvador, Indonésie, Jordanie, Mongolie). Comme dans le reste du monde, le PIB de ces pays est lui aussi en train de se redresser lentement dans certains d'entre eux et rapidement dans les autres.

L'examen des trajectoires de croissance antérieures et postérieures à la crise semble indiquer que ces pays restent en proie à de graves difficultés en matière d'emploi et de marché du travail, qui se traduisent par des taux de chômage et de sous-emploi élevés, une sous-utilisation des compétences et des qualifications des jeunes et la persistance des inégalités hommes/femmes sous de multiples formes.

Ces pays qui ont appliqué des politiques anticycliques pour affronter la crise durcissent actuellement leur politique monétaire pour atteindre leurs objectifs en matière d'inflation (en général, 6 pour cent par an au maximum) et de dette publique (50 pour cent du PIB au maximum). Dans certains d'entre eux, des dispositions institutionnelles interdisent aux gouvernements de laisser flotter leur monnaie. Le cadre macroéconomique dominant dans la période qui a précédé la crise est aujourd'hui utilisé pour atteindre des objectifs clés en matière d'inflation, de déficit et de dette.

Le document examine dans quelle mesure il est possible de modifier dans ces pays certains éléments clés du cadre macroéconomique dominant pour consolider à moyen terme une reprise riche en emplois et ainsi restaurer progressivement un cadre macroéconomique favorable à l'emploi. Un tel exercice s'inscrit dans le droit fil des nouvelles conceptions macroéconomiques formulées notamment par les économistes les plus influents du Fonds monétaire international (FMI).

Dans le domaine de la politique monétaire et du ciblage de l'inflation, les banques centrales et les autorités financières devraient viser «une stabilité raisonnable des prix» combinée à la croissance ainsi que le précise le préambule de l'article IV des Statuts du FMI plutôt qu'un objectif unique de faible inflation à un seul chiffre. Dans ce cadre, les banques centrales et les autorités financières devraient promouvoir une politique d'inclusion financière: 1) en élargissant l'accès du secteur privé au crédit; et 2) en favorisant la croissance des institutions de microfinance pour répondre aux besoins des ménages pauvres et vulnérables. Ces propositions sont essentielles si l'on considère que l'accès limité à des moyens financiers est l'une des dix contraintes majeures qui pèsent sur les activités des entreprises des pays étudiés et que, généralement, ceux-ci n'ont pas d'institutions de microfinance d'envergure internationale.

Pour ce qui est de la politique budgétaire et de la viabilité de la dette, il s'agit de trouver à l'intérieur et à l'extérieur des ressources durables pour pouvoir réaliser les grands objectifs de développement. Ces objectifs sont: 1) l'investissement public dans la santé, l'éducation et l'infrastructure conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD); et 2) la protection sociale pour tous. L'Initiative pour un socle de protection sociale requiert une augmentation substantielle des dotations budgétaires. Il faudrait également augmenter l'investissement public d'infrastructure en le portant à environ 7 pour cent du PIB au lieu des 2 à 3 pour cent actuels.

Pour ce qui est des régimes de taux de change et de la gestion des comptes de capital, il serait souhaitable de mettre en place des mécanismes institutionnels qui garantissent la stabilité des taux de change réels. En outre, une gestion prudente dans des comptes de capital serait utile lorsque des flux de capitaux à court terme menacent de déstabiliser l'économie.

Enfin, un cadre macroéconomique favorable à l'emploi devrait participer d'une stratégie de développement holiste qui appuierait la diversification économique et notamment la création d'emplois verts par le biais des politiques industrielles et commerciales et qui renforcerait les institutions du marché du travail pour promouvoir une croissance induite par les salaires.

Introduction

1. La crise et la phase de reprise ont eu, à l'échelle mondiale, des répercussions très différentes sur la production et l'emploi. Cela s'explique en partie par l'hétérogénéité des structures économiques, des mécanismes de transmission de la crise et des contextes institutionnels mais aussi par la diversité des ripostes. Depuis 2008-09, le BIT suit les conséquences de la récession mondiale sur les pays et, depuis peu, les trajectoires de reprise. Une meilleure compréhension de l'interaction entre les trajectoires de reprise de la production et de l'emploi est essentielle pour savoir quelles politiques et institutions sont en mesure d'atténuer les effets négatifs de la crise et d'accélérer le redressement des marchés du travail.
2. Le présent document s'appuie sur les leçons ainsi apprises par le Bureau. Le but est de mieux appréhender le potentiel de croissance et d'emploi en période d'après-crise et les politiques visant à le développer. Les questions posées sont au cœur des sujets traités dans le Pacte mondial pour l'emploi et la discussion récurrente sur l'emploi ainsi que par le G20: Comment créer des conditions propices à une reprise qui débouche sur une croissance forte, durable et équilibrée? Comment réduire le décalage entre la reprise du produit intérieur brut (PIB) et le redressement de l'emploi? Comment mettre en place un cadre macroéconomique favorable à l'emploi?
3. La première partie passe en revue les trajectoires de reprise de la production et de l'emploi à l'échelle mondiale et les aspects des politiques macroéconomiques qui doivent être pris en considération pour renforcer le potentiel de croissance au lendemain de la crise. La seconde partie examine ces aspects pour six des pays qui ont demandé au BIT de les aider à appliquer le Pacte mondial pour l'emploi selon une approche intégrée.

I. Trajectoires de reprise, potentiel de croissance et d'emploi à l'échelle mondiale

4. Cinq séries d'indicateurs permettent d'analyser l'impact mondial de la reprise: 1) la relation entre la croissance du PIB, l'emploi et le chômage; 2) l'évolution des composantes principales de la demande globale, c'est-à-dire les exportations, la consommation et l'investissement; 3) l'impact des politiques de relance sur l'emploi; 4) le potentiel prévu de croissance du PIB et de l'emploi; et 5) l'évolution des soldes budgétaires publics et des soldes financiers privés qui permet de préciser les moyens d'action à disposition pour assurer la viabilité budgétaire. Chacune de ces questions sera examinée dans les pages qui suivent.

La relation entre croissance du PIB, emploi et chômage: de la crise à la reprise

5. La figure 1 montre l'évolution du PIB et des niveaux d'emploi trimestriels entre le quatrième trimestre de 2008 et le quatrième trimestre de 2009 par rapport à l'année précédente¹. Le recul brutal du PIB dans tous les pays au premier et au deuxième trimestre de 2009 indique que toutes les régions du monde ont été touchées par la crise. Cependant, ce sont les économies à revenu élevé qui ont été le plus sévèrement malmenées, leur PIB

¹ Les données recueillies sont faibles pour l'Afrique, où seule l'Afrique du Sud disposait de chiffres trimestriels, et pour l'Asie de l'Est et du Sud, où des pays comme la Chine et l'Inde n'avaient pas les chiffres trimestriels de l'emploi à l'échelle nationale.

ayant chuté de 600 milliards de dollars E.-U. au quatrième trimestre de 2008 (par rapport à l'année précédente, compte tenu des variations saisonnières) et de plus de 1 000 milliards au premier et au deuxième trimestre de 2009. L'Amérique latine a été la deuxième région la plus touchée avec un PIB en recul de 80 milliards au premier et au deuxième trimestre de 2009.

6. Le PIB a rebondi dans toutes les régions au troisième et au quatrième trimestre de 2009 sauf en Asie du Sud où la reprise s'est manifestée un trimestre plus tôt et en Afrique du Sud où elle est survenue un trimestre plus tard.
7. Sur le plan des pertes d'emplois, ce sont les économies à revenu élevé qui ont le plus souffert avec 32 millions d'emplois supprimés entre le quatrième trimestre de 2008 et le quatrième trimestre de 2009. Dans ces économies, l'emploi n'a commencé à se redresser qu'au premier trimestre de 2010, soit deux trimestres après le PIB, et plus faiblement que celui-ci. Le PIB s'est installé en terrain positif pendant le premier trimestre de 2010 mais l'emploi est resté à des niveaux bien inférieurs au cours de cette période. Conformément à ce constat, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)² ne s'attendait qu'à un modeste recul du chômage en 2010, et la Commission européenne³ comptait seulement sur une stabilisation du chômage aux alentours de 10 pour cent pendant la même année.
8. En ce qui concerne l'Europe orientale, seules les données trimestrielles de la Croatie, de la République de Moldova, de la Fédération de Russie et de la Turquie étaient disponibles. Dans ces quatre pays, le PIB et l'emploi ont rebondi simultanément mais en partant de niveaux bien inférieurs (voir figure 1).
9. Les sept économies latino-américaines pour lesquelles des données trimestrielles sont disponibles ont connu le même type de rebond du PIB et de l'emploi. Le Mexique est en grande partie à l'origine de l'envolée des chiffres de l'emploi régional au quatrième trimestre de 2009 mais a enregistré un nouveau recul de l'emploi au premier trimestre de 2010. Les rapports de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et du BIT confirment cette reprise de l'emploi au deuxième semestre de 2009⁴.

² *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87, OCDE, Paris, 2010.

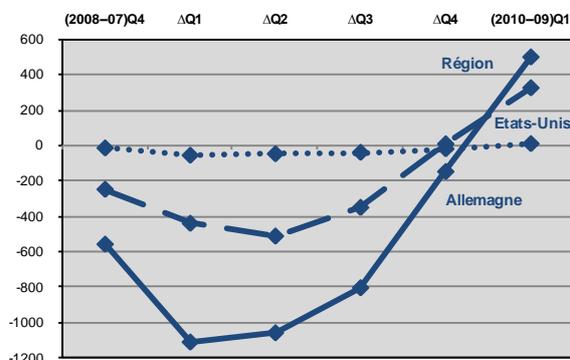
³ Commission européenne: *European Economic Forecast – Spring 2010. European Economy 2/10*, Direction générale des affaires économiques et financières, Luxembourg, 2010, p. 21.

⁴ CEPALC/BIT: *The employment situation in Latin America and the Caribbean*, bulletin n° 3, Santiago, Chili, juin 2010.

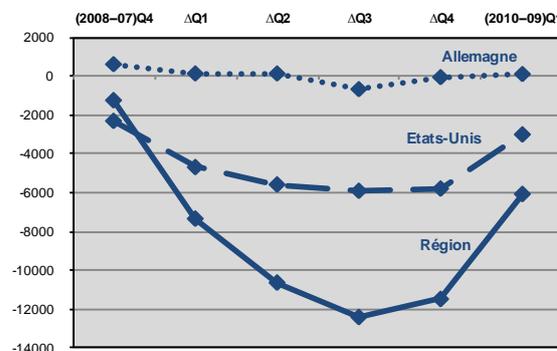
Figure 1. Evolution absolue du PIB trimestriel et niveaux de l'emploi total par rapport à l'année précédente (du 4^e trimestre 2008 au 1^{er} trimestre 2010)

Economies développées et Union européenne

Evolution absolue du produit intérieur brut, en prix constants (en milliards de dollars constants du 1^{er} trimestre 2005)

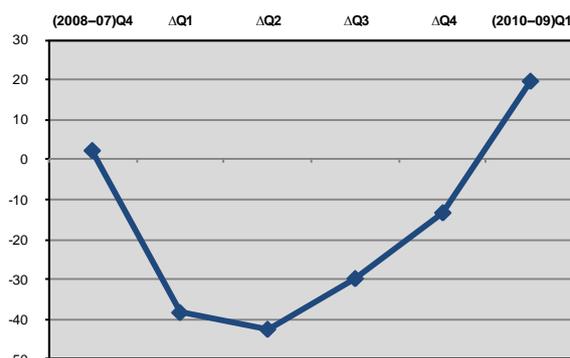


Evolution absolue de l'emploi total (en milliers)

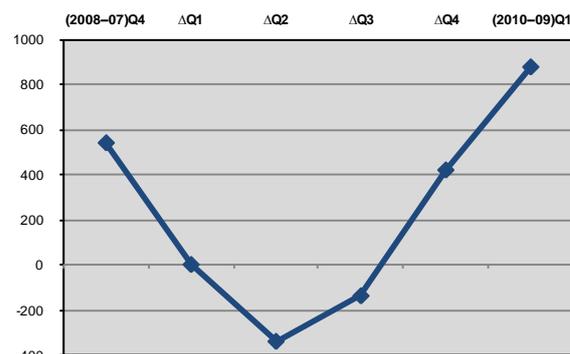


Croatie, République de Moldova, Fédération de Russie et Turquie

Evolution absolue du produit intérieur brut, en prix constants (en milliards de dollars constants du 1^{er} trimestre 2005)

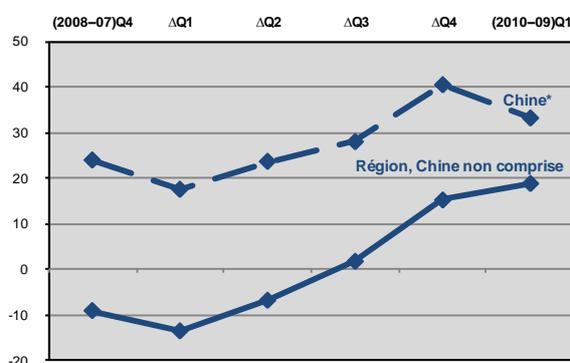


Evolution absolue de l'emploi total (en milliers)

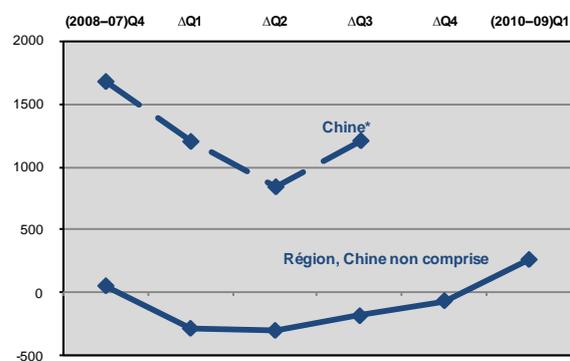


Chine *, République de Corée, Hong-kong (Chine) et Taïwan (Chine)

Evolution absolue du produit intérieur brut, en prix constants (en milliards de dollars constants du 1^{er} trimestre 2005)



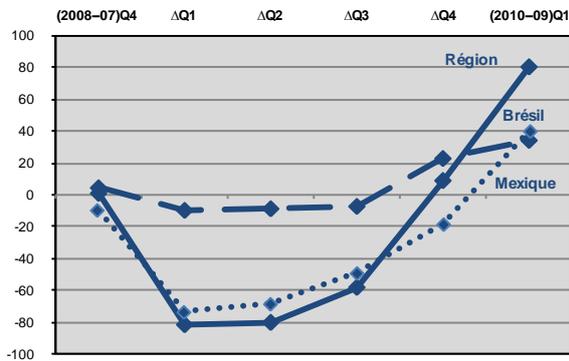
Evolution absolue de l'emploi total (en milliers)



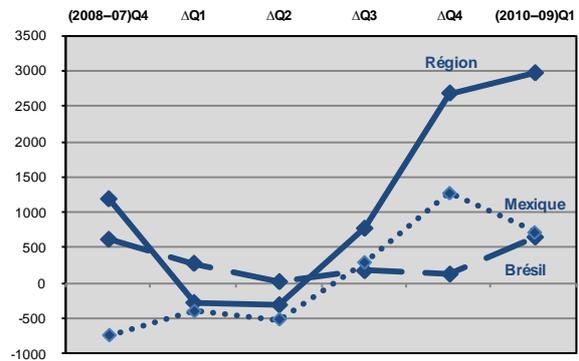
* Pour la Chine, les données de l'emploi concernent des zones urbaines sélectionnées. Pour toute information complémentaire ou question d'ordre technique, il convient de contacter le Département de statistique du BIT.

Amérique latine *

Evolution absolue du produit intérieur brut, en prix constants (en milliards de dollars constants du 1^{er} trimestre 2005)



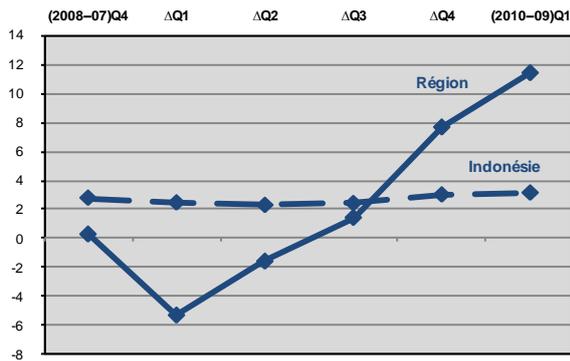
Evolution absolue de l'emploi total (en milliers)



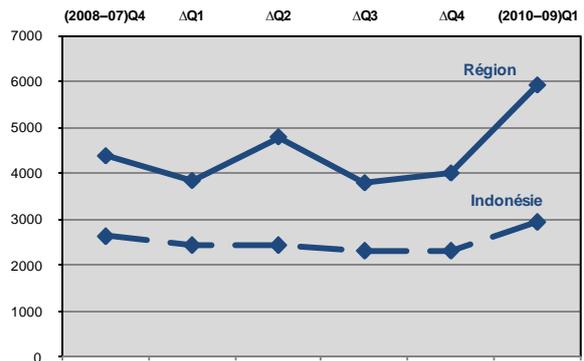
* Argentine, Brésil (pour l'emploi: zones urbaines sélectionnées), Chili, Colombie, Mexique, Pérou (pour l'emploi: zones urbaines sélectionnées), République bolivarienne du Venezuela.

Asie du Sud-Est *

Evolution absolue du produit intérieur brut, en prix constants (en milliards de dollars constants du 1^{er} trimestre 2005)



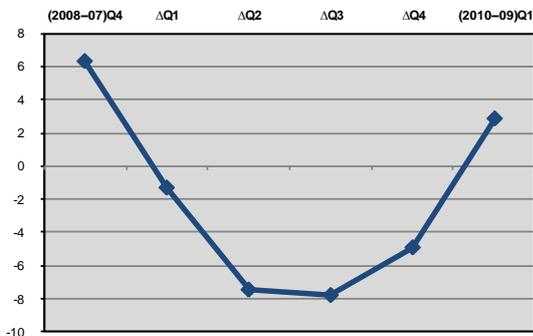
Evolution absolue de l'emploi total (en milliers)



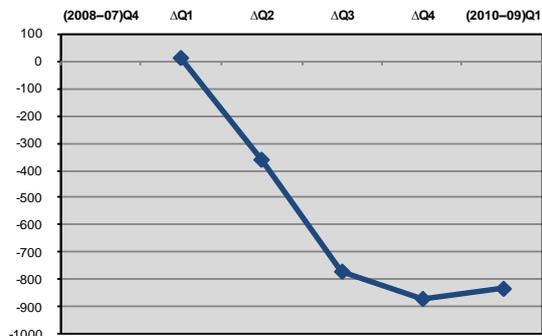
* Indonésie (pour l'emploi, les données du 2^e trimestre sont les mêmes que celles du 1^{er} trimestre et celles du 4^e trimestre sont les mêmes que celles du 3^e trimestre du fait que l'enquête de population active est effectuée deux fois par an), Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande.

Afrique du Sud

Evolution absolue du produit intérieur brut, en prix constants (en milliards de dollars constants du 1^{er} trimestre 2005)



Evolution absolue de l'emploi total (en milliers)



Note: Les pertes estimées de production et d'emploi ne peuvent être calculées que sur la base de la moyenne simple des données trimestrielles.
Sources: FMI: *Perspectives de l'économie mondiale, rééquilibrer la croissance*, avril 2010; Estimations du BIT, EUROSTAT et bureaux nationaux de statistiques.

10. En Asie de l'Est et du Sud-Est, bien que la croissance du PIB soit passée en dessous de zéro pendant les deux premiers trimestres de 2009, les chiffres de l'emploi sont restés positifs en Asie du Sud-Est et ont été légèrement négatifs en Asie de l'Est. La reprise de l'emploi est plus timide. La Banque asiatique de développement (BAsD) constate également que le chômage s'est stabilisé en 2009 et prévoit une amélioration en 2010⁵.
11. Les seules données trimestrielles disponibles pour l'Afrique sont celles de l'Afrique du Sud. Comme le montre la figure 1, la crise a fortement retenti sur l'emploi et le PIB. De plus, l'emploi n'a pas suivi le rebond du PIB au quatrième trimestre de 2009 et au premier trimestre de 2010. Les *Perspectives de l'économie en Afrique* prévoient une croissance du PIB inférieure à celle qui a précédé la crise⁶.
12. L'impact de la crise et la trajectoire de la reprise peuvent également être évalués en fonction des taux de croissance du PIB et des taux de chômage. L'impact correspond à la différence entre les données du troisième trimestre de 2009 et celles du troisième trimestre de 2008 (compte tenu du fait que la crise a atteint son paroxysme au milieu de 2009). La reprise correspond, quant à elle, à la différence entre le dernier trimestre pour lequel des données sont disponibles (qui est généralement le premier trimestre de 2010) et les données du trimestre correspondant de l'année précédente.
13. Les données détaillées par pays sont analysées dans les figures 2a et 2b. La figure 2a présente à la verticale le recul du PIB (entre le troisième trimestre de 2009 et le troisième trimestre de 2008) en classant les pays dans trois catégories: taux de chômage supérieur à 5 pour cent, PIB positif ou recul du PIB inférieur ou égal à 2 pour cent; recul du PIB de 2 à 5 pour cent; recul du PIB supérieur à 5 pour cent. A l'horizontale, figurent trois colonnes où les pays sont ventilés selon l'impact de la crise sur l'emploi: taux de chômage inférieur à 2 pour cent; taux de chômage compris entre 2 et 5 pour cent.
14. La figure 2b présente verticalement la croissance du PIB et horizontalement l'amélioration du taux de chômage.
15. Dans la figure 2a, le fait que la plupart des pays se trouvent placés au-dessous de la diagonale (la diagonale illustrant l'équilibre entre impact sur l'emploi et impact sur le PIB) montre que la crise a eu un impact plus important sur les taux de croissance du PIB que sur les taux de chômage. Deux exceptions notables sont à signaler, l'Espagne et la Nouvelle-Zélande où la poussée du chômage a été plus importante que le déclin du PIB.
16. La figure 2b montre que la trajectoire de la reprise est déséquilibrée, la reprise ne générant aucun emploi ou qu'un rebond limité de l'emploi malgré le redressement du PIB. Pendant cette période de reprise, le chômage a baissé dans seulement 21 pays sur 76 alors qu'il a augmenté dans les 55 pays restants.

⁵ BAsD: *Asian Development Outlook, 2010* (Manille, 2010).

⁶ OCDE/Banque africaine de développement: *Perspectives de l'économie en Afrique 2010* (Paris OCDE, 2010). Voir www.africaneconomicoutlook.org/fr/.

Figure 2a. Impact: classification des pays en fonction de la variation en points de pourcentage du taux de chômage total et du taux de croissance du PIB pendant la phase d'impact de la crise (3^e trimestre 2008 - 3^e trimestre 2009)

	Variation (en points de pourcentage) du 3 ^e trimestre 2008 au 3 ^e trimestre 2009	Taux de chômage total		
		< 2	2 et 5	> 5
Taux de croissance du PIB, évolution trimestrielle par rapport à l'année précédente	> -2	Australie, République de Corée, Luxembourg, Singapour, Taïwan (Chine)	Nouvelle-Zélande	
	-2 et -5	Belgique, Colombie, France, Hong-kong (Chine), Indonésie, Israël, Italie, Japon, Malte, Norvège, Philippines, Pologne, Suisse	Canada, Danemark, Etats-Unis, Grèce, Portugal, Turquie	Espagne
	< -5	Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Autriche, Brésil, Bulgarie, Chypre, Croatie, Pays-Bas, Pérou, Fédération de Russie, Thaïlande, République bolivarienne du Venezuela	Chili, Finlande, Hongrie, Islande, Mexique, République de Moldova, Slovaquie, Slovénie, Suède, Royaume-Uni, République tchèque	Estonie, Irlande, Lettonie, Lituanie

Sources: FMI: *Perspectives de l'économie mondiale, rééquilibrer la croissance, avril 2010*; Estimations du BIT, EUROSTAT et bureaux nationaux de statistiques.

Figure 2b. Reprise: classification des pays en fonction de la variation en points de pourcentage du taux de chômage et du taux de croissance du PIB pendant la phase d'impact de la crise, dernier trimestre disponible et 3^e trimestre de 2009 *

	Variation (en points de pourcentage) entre le 3 ^e trimestre 2009 et le dernier trimestre dont les données sont disponibles *	Taux de chômage total (pourcentages)		
		> -2 **	-2 et -5	< -5
Taux de croissance du PIB, évolution trimestrielle par rapport à l'année précédente	< 2	Argentine, Chypre, Grèce, Indonésie, Islande, Norvège, République bolivarienne du Venezuela		
	2 et 5	Australie, Autriche, Belgique, Colombie, République de Corée, Espagne, Israël, Italie, Malte, Nouvelle-Zélande, Philippines, Pologne, Portugal, Suisse		
	> 5	Afrique du Sud, Allemagne, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Croatie, Danemark, Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Hong-kong (Chine), Hongrie, Irlande, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malaisie, Mexique, République de Moldova, Pays-Bas, Pérou, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Suède, Taïwan (Chine), République tchèque, Thaïlande, Turquie		

* Si les séries ne sont pas corrigées des variations saisonnières, la différence est calculée entre le dernier trimestre disponible et le trimestre correspondant de l'année précédente. ** Seulement 21 pays (28 pour cent de l'échantillon total) ont enregistré un recul du taux de chômage allant de 0,1 à 1,4 point de pourcentage.

Sources: FMI: *Perspectives de l'économie mondiale, avril 2010. Rééquilibrer la croissance*; Estimations du BIT, EUROSTAT et bureaux nationaux de statistiques.

Mécanismes économiques de transmission des effets de la crise et des effets de relance

17. Les effets de la crise et la reprise sont perçus à travers les trois grands mécanismes de transmission que sont les exportations, la consommation et les investissements⁷. Les données disponibles sur les pays montrent que la récession mondiale de 2008-09 a été largement transmise par le biais des exportations, bien qu'elle se soit déclarée sous la forme d'une crise financière en 2007 aux Etats-Unis. Ces données montrent aussi qu'une forte proportion d'économies émergentes comptent sur les exportations pour sortir de la crise, tandis que les économies à revenu élevé comptent plutôt sur la consommation nationale pour soutenir la reprise. Les données trimestrielles les plus récentes montrent que, à l'exception de l'Asie de l'Est, les taux d'investissement déclinent dans diverses régions du monde.
18. La figure 3a montre les effets de la crise et notamment, dans le sens vertical, la variation de la part des exportations et, dans le sens horizontal, la variation de la part de la consommation. Il est procédé de la même façon à la figure 3b pour illustrer les trajectoires de reprise.
19. La figure 3a montre que, pendant la crise, la plupart des pays ont enregistré une baisse des exportations plus forte que celle de la consommation.
20. La figure 3b montre que davantage d'économies émergentes sortent de la crise grâce aux exportations, cependant que davantage d'économies à revenu élevé ont tenté de favoriser leur consommation en soutien à la demande globale. Ce constat est compatible avec les observations du rapport établi par la Banque centrale européenne au milieu de l'année 2010⁸.
21. Le tableau 1 montre que les taux de croissance de l'investissement ont été plombés par la crise dans les pays à revenu élevé, en Europe orientale et en Amérique latine, et que, dans ces régions, ils ne s'étaient pas encore rétablis au quatrième trimestre de 2009. En Inde, en revanche, on observe une forte relance de l'investissement. En 2010, l'Egypte et l'Afrique du Sud semblent avoir accusé une forte baisse de leurs taux d'investissement.

⁷ L'OIT avait anticipé le débat actuel sur les déséquilibres mondiaux en faisant observer au Forum asiatique pour l'emploi, à Beijing en août 2007, que les pays émergents d'Asie, Chine en tête, comptaient excessivement sur les exportations vers les économies à revenu élevé, notamment les Etats-Unis. Voir BIT: *Setting policy directions for job creation and poverty reduction*, Asian Employment Forum: Growth, Employment and Decent Work, Beijing, République populaire de Chine, 13-15 août 2007.

⁸ Cité dans le *Financial Times*, 3 sept. 2010.

Tableau 1. Taux de croissance moyen de la formation brute de capital fixe, par région et pays sélectionnés, pour la phase d'impact de la crise et pour la phase de reprise

Moyenne des régions et pays sélectionnés	Variation en pourcentage	
	Impact	Reprise
	2 ^e trimestre 2008 - 2 ^e trimestre 2009	Dernier trimestre (en glissement annuel)
Pays développés et Union européenne *	-15,7	-0,1
ECSE et Communauté d'Etats indépendants **	-0,2	-0,1
Amérique latine ***	-5,8	-3,3
Hong-kong (Chine) et République de Corée	2,4	5,8
Inde	1,3	25,5
Asie du Sud-Est et Pacifique ****	11,1	12,9
Egypte	5,9	-29,1
Afrique du Sud	9,3	-2,6

Remarques: Le taux de croissance est calculé en dollars E.-U. constants de 2005. La phase d'impact est illustrée par la variation du taux de croissance entre le 2^e trimestre de 2008 et le 2^e trimestre de 2009, et la phase de reprise entre le 4^e trimestre de 2008 et le 4^e trimestre de 2009. Le taux de croissance régional correspond au taux de croissance pour l'ensemble des pays de la région pour lesquels des données étaient disponibles.

* Pays développés et Union européenne: à l'exception de Chypre, Malte et la Slovaquie. ** Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et Communauté d'Etats indépendants: Arménie, Croatie, République de Moldova, Fédération de Russie et Turquie. *** Amérique latine: Argentine, Etat plurinational de Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Mexique et Pérou. **** Asie du Sud-Est et Pacifique: Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande.

Source: FMI – Statistiques financières internationales.

Figure 3a. Impact: Classification des pays en fonction de la variation en points de pourcentage de la consommation et des exportations pendant la phase d'impact de la crise (du 2^e trimestre 2008 au 2^e trimestre 2009)

		Consommation des ménages (en pourcentage)		
		<2	2 à 5	>5
Exportations	Variation (en points de pourcentage) entre le 2 ^e trim. 2008 et le 2 ^e trim. 2009			
	>-2	Argentine, Colombie, Irlande, Islande, Nouvelle-Zélande, Pologne	Brésil, Royaume-Uni	Arménie
	-2 à -5	Australie, République de Corée, Estonie, Etats-Unis, France, Grèce,	Turquie	Mexique, Fédération de Russie
	<-5	Afrique du Sud, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Hong-kong (Chine), Hongrie, Inde, Indonésie, Israël, Italie, Pays-Bas, Philippines, Portugal, Suisse, République tchèque, Thaïlande	Allemagne, Autriche, Canada, Chili, Egypte, Finlande, Japon, Lituanie, Luxembourg, Pérou, Suède	Malaisie, Norvège
Baisse des exportations				
Rôle d'amortisseur joué par la consommation				

Source: FMI – Statistiques financières internationales.

Figure 3b. Reprise: Classification par pays en fonction de la variation en points de pourcentage de la consommation et des exportations, selon les données disponibles pour la dernière période comprise entre un trimestre d'une année et le même trimestre de l'année suivante (du 1^{er} trimestre 2009 au 1^{er} trimestre 2010 ou, à défaut, du 4^e trimestre 2008 au 4^e trimestre 2009)

		Consommation des ménages (en pourcentage)		
		<0	0 à 2	>2
Exportations	<0	Afrique du Sud, Argentine, Canada, Chili, Colombie, République de Corée, Croatie, Estonie, Portugal	Australie, Autriche, Brésil, Danemark, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie)	Egypte, Finlande, Norvège
	0 à 2	Bulgarie, Hongrie, Inde, Indonésie, Malaisie, Mexique, Pérou, Pologne	Arménie, Etats-Unis, France, Fédération de Russie	Grèce
	>2	Belgique, Hong-kong (Chine), Lituanie, Luxembourg, Japon, Philippines, Thaïlande	Irlande, République tchèque	Islande, Israël, Lettonie
Relance par les exportations				
Relance par la consommation				

Source: FMI – Statistiques financières internationales.

L'impact des plans de relance sur l'emploi

22. En avril 2010, le BIT a estimé que, dans les pays du G20, les mesures de relance discrétionnaires plus les stabilisateurs automatiques ont permis de créer ou sauver environ 21 millions d'emplois⁹ et qu'environ 5 millions d'emplois ont été créés ou sauvés pendant la période 2009-10 dans des pays sélectionnés hors G20 pour lesquels on disposait de données¹⁰. Les pertes d'emplois ont été importantes au cours des deux premiers trimestres de 2009 jusqu'à ce que les mesures de relance commencent à produire leurs effets et à limiter les pertes d'emplois au cours des troisième et quatrième trimestres de 2009. Le dopage de la demande globale par des mesures de relance est donc venu appuyer les politiques du marché du travail et a largement contribué à enrayer la récession mondiale. Les pays qui ont mis en œuvre d'importants plans de relance budgétaire ont augmenté les liquidités monétaires/le crédit, et des politiques du marché du travail bien ciblées semblent avoir accéléré l'inversement de la tendance récessionniste.

⁹ BIT: *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G20: Leçons de l'expérience*, rapport préparé par le BIT avec le concours de l'OCDE pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington, DC, 20-21 avril 2010.

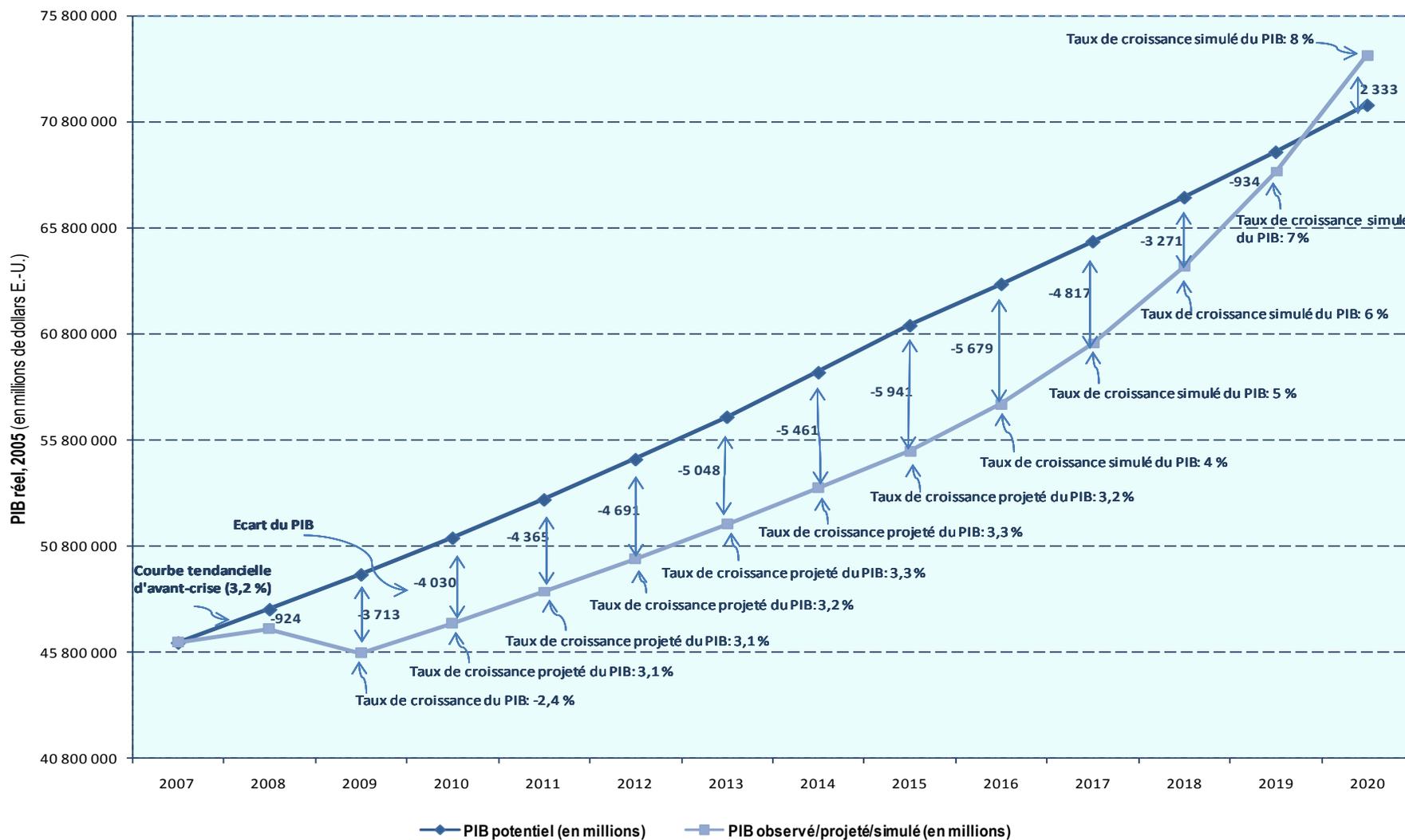
¹⁰ BIT: *Estimates of the impact of the stimulus on employment*, document de fond pour la présente étude, à paraître.

Potentiel de croissance et d'emploi dans la période d'après-crise

23. L'écart entre le PIB potentiel et le PIB effectif, provoqué par la crise en 2009, s'est élevé à environ 3,7 billions de dollars (figure 4), et le déficit de l'emploi en 2009 a atteint environ 37 millions d'emplois (figure 5). Au vu de ces chiffres, il est clair que seule une croissance record d'après-crise permettra de combler les déficits du PIB et de l'emploi. Ainsi, il faudrait 6 pour cent de croissance du PIB pour rattraper le recul de la production mondiale d'ici à 2019 et 2,3 pour cent de croissance de l'emploi.
24. Ces conclusions sont confirmées par les travaux de Carmen Reinhart, qui a montré dans son étude portant sur 15 crises que, dans dix d'entre elles, jamais le chômage n'est retombé à son niveau d'avant la crise en vingt ans ¹¹.

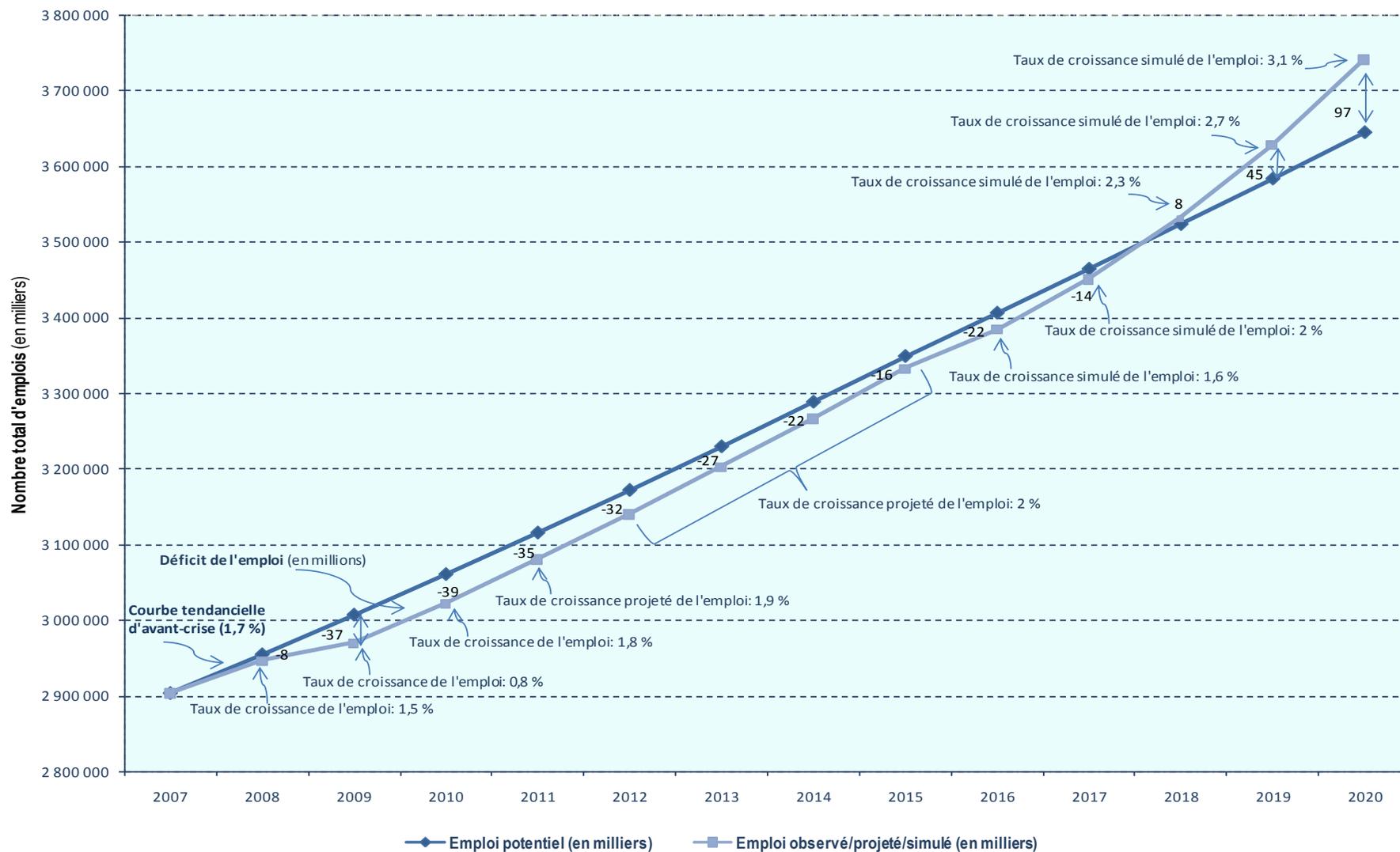
¹¹ C. Reinhart et V. Reinhart: *After the Fall*, document préparé pour le Symposium de politique économique de la Federal Reserve Bank de Kansas City, Politique macroéconomique: Post-Crisis and Risks Ahead, Jackson Hole, Wyoming, 26-28 août 2010.

Figure 4. PIB mondial en valeur réelle, établi sur la base de 164 pays, 2005 (en millions de dollars E.-U.)



Sources: Estimations du BIT; FMI: Perspectives de l'économie mondiale. Rééquilibrer la croissance, avril 2010.

Figure 5. Situation mondiale de l'emploi, sur la base de 164 pays (en milliers)



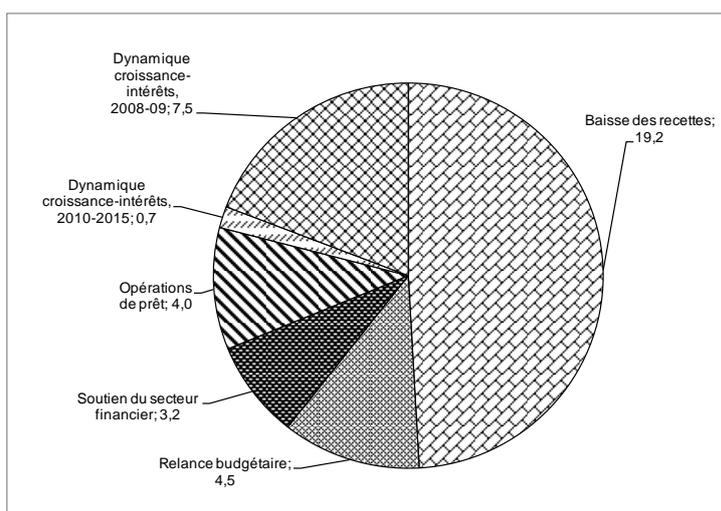
Sources: Estimation du BIT; FMI: Perspectives de l'économie mondiale, Rééquilibrer la croissance, avril 2010.

Viabilité budgétaire et potentiel de croissance

25. C'est dans le contexte de cette trajectoire anticipée de reprise et de croissance d'après-crise qu'il convient de situer le débat sur les politiques à suivre. La suspension prématurée des mesures de relance budgétaire et monétaire a été un sujet de préoccupation pour l'OIT. Cette préoccupation est partagée par le FMI et le G20. Le document de base de la Conférence d'Oslo, organisée conjointement par l'OIT et le FMI en septembre 2010, dit que «Comme stratégie générale, la plupart des économies des pays les plus avancés ne devraient pas durcir leur politique budgétaire avant 2011, sous peine de compromettre la reprise», mais ajoute: «Il va sans dire toutefois que la situation budgétaire varie selon les pays, qui devront donc adapter cette stratégie générale en fonction de la marge de manœuvre budgétaire dont ils disposent.»
26. La viabilité budgétaire est un objectif important. La question est la suivante: comment y parvenir et à quel rythme? Certains veulent se concentrer immédiatement sur l'ajustement budgétaire; d'autres estiment préférable de différer la consolidation budgétaire jusqu'à ce que la reprise du secteur privé soit bien consolidée. Plusieurs éléments clés doivent être pris en compte à ce sujet.
27. Tout d'abord, la viabilité budgétaire devrait être examinée dans le cadre de la promotion d'une croissance forte, durable et équilibrée. En effet, la principale cause des déficits budgétaires des pays développés n'est pas la relance discrétionnaire à proprement parler, ni même le sauvetage des secteurs financiers, mais le fait que l'effondrement de la production en 2008-09 a entraîné une forte baisse des recettes fiscales, qui a gonflé le ratio dette publique/PIB. Dans les économies à revenu élevé du G20, l'accroissement du ratio dette publique/PIB entre 2008 et 2015 devrait atteindre près de 40 points de pourcentage de PIB. Comme l'indique la figure 6, cette augmentation est imputable pour moitié aux pertes de recettes. Par comparaison, les mesures de relance budgétaire y ont nettement moins contribué, et cela vaut aussi pour le soutien apporté par les gouvernements à leur secteur financier.
28. Dès lors, comment ne pas en conclure que, à l'exception des pays dont le ratio dette publique/PIB est très élevé, l'arrêt prématuré des efforts de relance, qui se répercute négativement sur la croissance, est voué à l'échec? Mieux vaut agir sur la croissance et la demande globale. Si un pays est en mesure de soutenir la croissance en s'appuyant sur l'investissement, sur des emplois plus nombreux et sur des salaires/revenus plus élevés, il peut améliorer sa situation budgétaire. A l'inverse, s'il prend trop vite ou trop tôt des mesures d'assainissement, il risque d'entraver la croissance et donc de voir ses recettes fiscales diminuer, ce qui creusera davantage son déficit budgétaire.
29. Deuxièmement, d'aucuns prétendent que les marchés financiers n'accorderont aucun crédit à une consolidation budgétaire lente ou progressive. Deux questions se posent à ce propos. Premièrement, rien ne prouve vraiment que les marchés financiers prônent une consolidation budgétaire rapide, sachant qu'une telle démarche risquerait en fait de retarder la reprise et donc d'aggraver les ratios dette publique/PIB. Deuxièmement, c'est un domaine dans lequel la crédibilité est très liée au dialogue social. Selon une hypothèse largement soutenue, plus le dialogue social est de qualité dans un pays, et plus les stratégies économiques de ce pays gagnent en crédibilité. Une entente sans faille entre le gouvernement, les employeurs et les travailleurs quant aux objectifs économiques confère une crédibilité accrue à la stratégie économique. Si la stratégie d'un pays tire sa crédibilité d'un vrai dialogue social, la nécessité d'une consolidation budgétaire rapide n'est plus aussi impérative. D'où l'importance du dialogue social pour la mise en place de stratégies en faveur de la viabilité budgétaire.

30. Troisièmement, la nécessité de stimuler la demande globale et le risque d'un retrait prématuré des mesures de relance ont été abondamment discutés, et ce sont effectivement des questions très importantes. Mais une autre question toute aussi importante, à laquelle cependant il a été prêté beaucoup moins d'attention est celle de l'«offre»: une période d'investissement inférieur à la normale, à laquelle s'ajoute la dépréciation du capital humain qu'engendre un niveau important de chômage/sous-emploi, a des répercussions négatives sur le volume et la croissance de la production potentielle. C'est un cercle vicieux: le taux de chômage reste élevé parce qu'il était élevé avant. En d'autres termes, le chômage de longue durée, le chômage des jeunes et la précarisation du travail non seulement marquent profondément les travailleurs concernés et leurs familles, mais aussi causent des dégâts systémiques aux économies dans leur ensemble. La détérioration de l'offre peut être causée ou aggravée par de mauvaises politiques telles que la restriction du crédit et un investissement insuffisant dans la formation et la reconversion professionnelles ou dans les mesures d'incitation à l'embauche. Une bonne stratégie de reprise devrait prêter attention aussi bien à la demande qu'à l'offre ¹².
31. Quatrièmement, il est important de considérer conjointement les soldes budgétaires publics et les soldes financiers privés. Le tableau 2a montre le comportement de ces deux soldes avant la crise: les soldes budgétaires étaient largement positifs et les dépenses privées très élevées, ce qui se traduisait, dans la balance des opérations courantes, par des sorties de capitaux des économies à revenu élevé de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud vers l'Asie de l'Est et la région du Golfe.
32. Le tableau 2b montre ensuite l'impact de la crise sur ces soldes publics et privés. Les économies à revenu élevé surtout, mais toutes les autres régions aussi, ont enregistré d'importants déficits publics qui ont été financés par une épargne privée plus abondante. Le tableau 2c montre que, en 2009, le secteur privé, les ménages et les entreprises continuent à se désendetter et à épargner plutôt qu'à dépenser. Par conséquent, si le déficit public est réduit, rien ne prouve pour l'instant que cette réduction sera compensée par une augmentation des dépenses privées, de sorte que la demande globale serait proportionnée à la reprise du PIB et de l'emploi.

Figure 6. Economies à revenu élevé: Sources d'augmentation de la dette publique, 2008



L'augmentation projetée de la dette publique – 39 points de pourcentage de PIB – tient pour l'essentiel à la faiblesse conjoncturelle des économies.

Source: FMI, *Navigating the Fiscal Challenges Ahead, Fiscal Monitor Series*, préparé par le personnel du Département des affaires budgétaires, 14 mai 2010.

¹² C'est également ce qu'affirment Reinhart et Reinhart, *op. cit.*

Tableau 2a. Variations du solde budgétaire, de l'épargne nette privée et de la balance des opérations courantes entre 2007 et 2004 (en points de pourcentage) ¹³

Région	Solde budgétaire	Epargne nette et privée	Balance des opérations courantes
Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et Communauté d'Etats indépendants	2,32	-5,19	-2,87
Economies développées et Union européenne	2,25	-2,55	-0,31
Asie de l'Est	2,03	2,36	4,39
Amérique latine et Caraïbes	0,34	-1,02	-0,69
Moyen-Orient	-0,28	6,17	5,89
Afrique du Nord	1,40	1,74	3,13
Asie du Sud-Est et Pacifique	0,68	1,77	2,45
Asie du Sud	0,79	-2,02	-1,23
Afrique subsaharienne	2,81	-3,81	-1,00
Monde	2,20	-1,76	0,44

Tableau 2b. Variations du solde budgétaire, de l'épargne nette privée et de la balance des opérations courantes entre 2010 et 2007 (en pourcentage du PIB) ¹³

Région	Solde budgétaire	Epargne nette et privée	Balance des opérations courantes
Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et Communauté d'Etats indépendants	-6,85	7,95	1,11
Economies développées et Union européenne	-6,64	7,14	0,5
Asie de l'Est	-3,68	-0,7	-4,38
Amérique latine et Caraïbes	-1,55	-0,08	-1,63
Moyen-Orient	-3,78	-7,54	-11,32
Afrique du Nord	-7,08	-3,1	-10,19
Asie du Sud-Est et Pacifique	-2,25	-0,38	-2,63
Asie du Sud	-2,57	2,25	-0,31
Afrique subsaharienne	-6,5	5,53	-0,97
Monde	-5,51	5,32	-0,19

¹³ L'épargne nette privée est dérivée des données sur le solde budgétaire et la balance des opérations courantes. Les estimations mondiales correspondent à la somme des pays suivants: *Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et Communauté d'Etats indépendants*: Azerbaïdjan, Kazakhstan, Fédération de Russie, Turquie, Ukraine; *économies développées et Union européenne*: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse, République tchèque; *Asie de l'Est*: Chine, République de Corée, Hong-kong (Chine), Taïwan (Chine); *Amérique latine et Caraïbes*: Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Mexique, Pérou, République bolivarienne du Venezuela; *Moyen-Orient*: Arabie saoudite, République islamique d'Iran; *Afrique du Nord*: Algérie, Egypte; *Asie du Sud-Est et Pacifique*: Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Viet Nam; *Asie du Sud*: Inde, Pakistan, Sri Lanka; *Afrique subsaharienne*: Afrique du Sud, Nigéria.

Tableau 2c. Solde budgétaire, épargne nette privée et balance des opérations courantes en 2009
(en pourcentage de PIB) ¹³

Région	Solde budgétaire	Epargne nette et privée	Balance des opérations courantes
Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et Communauté d'Etats indépendants	-5,90	7,70	1,90
Economies développées et Union européenne	-8,00	6,40	-0,60
Asie de l'Est	-1,90	8,20	6,30
Amérique latine et Caraïbes	-3,10	2,80	-0,30
Moyen-Orient	-2,04	5,25	3,22
Afrique du Nord	-7,20	5,30	-1,90
Asie du Sud-Est et Pacifique	-3,48	9,51	6,02
Asie du Sud	-6,46	4,08	-2,38
Afrique subsaharienne	-5,25	5,06	-0,20
Monde	-6,64	6,96	0,33

Source: OCDE, Economic Outlook Database Inventory, EO87, juin 2010; Economist Intelligence Unit.

II. Trajectoires de reprise dans les pays ayant demandé une application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi ¹⁴

33. Dans les Conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi, adoptées à la 99^e session (2010) de la Conférence internationale du Travail, il est indiqué que: «Les gouvernements des Etats Membres devraient évaluer, comme il se doit, ce qui suit: ... concevoir et appliquer des politiques macroéconomiques favorables à l'emploi qui facilitent la croissance, l'investissement, l'entreprise durable, le travail décent, l'employabilité et l'amélioration des compétences ainsi qu'une répartition équitable des revenus, de façon à "placer le plein emploi productif et le travail décent au centre des politiques économiques et sociales".» (paragr. 25 iii)). Par ailleurs, il est demandé au Bureau d'améliorer et de coordonner «ses capacités techniques et analytiques pour examiner les politiques macroéconomiques du point de vue des résultats en matière d'emploi» (paragr. 27 i)). La présente partie examine, compte tenu en particulier du cadre macroéconomique, les obstacles au redressement de l'emploi dans certains pays ayant demandé une application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi: Afrique du Sud, Bulgarie, El Salvador, Indonésie, Jordanie et Mongolie.

Avant la crise: croissance vigoureuse sur fond de difficultés touchant le marché du travail et l'emploi

34. Tous les pays, y compris mais dans une moindre mesure El Salvador, ont participé à l'essor économique mondial qui a précédé la crise (tableau 3). Pourtant, deux faits sont à noter. Premièrement, dans bien des cas, la croissance n'a pas été durable parce qu'elle était

¹⁴ Ces pays sont ceux qui ont demandé une application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi sur la base d'une évaluation complète de leur situation au regard du Pacte. A ce jour, neuf pays ont reçu une réponse positive du BIT. Six d'entre eux font l'objet de la présente partie.

fondée sur la flambée des prix des produits de base ou un afflux de ressources extérieures. Deuxièmement, cette croissance a été rapide mais elle n'a eu que des répercussions modestes sur le marché du travail et l'emploi. Même dans les pays où le chômage a beaucoup reculé (comme en Bulgarie), les bons résultats obtenus ont été rapidement balayés par la récession mondiale. Ailleurs, comme en El Salvador, en Indonésie et en Mongolie, les indicateurs de qualité de l'emploi atténuent l'optimisme qu'auraient pu susciter les taux d'emploi. En Jordanie et en Afrique du Sud, le marché du travail se caractérisait par un ratio emploi/population relativement faible et une forte segmentation. Dans tous les pays considérés, les taux de chômage des jeunes sont très élevés et les disparités entre les sexes existent toujours sous de multiples formes.

Tableau 3. Résultats de la croissance, modèle de croissance et évolution du marché du travail pendant l'essor économique mondial (2002-2007) dans les pays ayant demandé une application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi

Pays	Résultats de la croissance avant la crise	Modèle de croissance	Evolution du marché du travail dans les années 2000
Bulgarie	Ralentissement de l'activité économique avec un taux de -2,5 pour cent pendant la période 1992-2001 mais fort redressement dans les années 2000, le taux de croissance culminant à 6,3 pour cent en 2006.	Croissance alimentée par les flux de capitaux à court terme qui ont représenté jusqu'à 34 pour cent du PIB. Bulle des prix des actifs dans l'immobilier et les services financiers et forte croissance des salaires nominaux dépassant celle de la productivité avec, pour conséquence, une forte hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre.	<ul style="list-style-type: none"> - Recul du taux de chômage qui est passé de 10,1 à 6,9 pour cent (2002-2007) ainsi que de la part de l'emploi vulnérable qui est passée de 10,2 à 8,7 pour cent (2005-2007). - Recul du taux de chômage des jeunes de 35,6 à 15,1 pour cent (2002-2007). - Modeste amélioration du ratio emploi/population: de 43,8 à 46,3 pour cent (2005-2007). - Part des travailleurs pauvres (1 dollar E.-U. par jour) négligeable (2003). - Pour les femmes, taux de chômage plus élevé, ratio emploi/population plus faible et part de l'emploi vulnérable plus importante.
El Salvador	Rythme de croissance modéré de 4,4 pour cent pendant la période 1992-2001, mais inférieur à ce taux pendant la période de prospérité mondiale des années 2000.	Economie caractérisée par la faiblesse de l'investissement et le niveau élevé de la consommation, extrêmement tributaire des envois de fonds de travailleurs expatriés (17,1 pour cent du PIB) et étroitement liée à l'économie des Etats-Unis.	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de chômage de 6,6 pour cent (2006). - Léger recul de la part de l'emploi vulnérable qui est passée de 38,8 à 35,5 pour cent (2005-06). - Hausse du taux de chômage des jeunes de 11,5 à 12,4 pour cent (2002-2007). - Ratio emploi/population constant à 55 pour cent (2005-2007). - La part des travailleurs pauvres (1 dollar E.-U. par jour), qui était de 15,6 pour cent en 2005, n'était pas plus élevée qu'en 1995. - Pour les femmes, taux de chômage plus élevé, ratio emploi/population plus faible et part de l'emploi vulnérable plus importante.

Pays	Résultats de la croissance avant la crise	Modèle de croissance	Evolution du marché du travail dans les années 2000
Indonésie	L'une des 13 économies au monde ayant connu la croissance la plus rapide avant la crise financière asiatique de 1997, qui a provoqué une contraction de 13 pour cent. Retour d'une croissance de l'ordre de 5-6 pour cent pendant les années 2000.	Economie extrêmement tributaire des exportations de produits de base (plus de 60 pour cent du total des exportations). La consommation et l'investissement intérieurs représentaient plus de 70 pour cent de la croissance entre 2002 et 2008.	<ul style="list-style-type: none"> - Recul du taux de chômage qui est passé de 11,2 à 9,1 pour cent (2005-2007), mais part de l'emploi vulnérable plus ou moins constante à 63 pour cent (2005-2007). - Recul du taux de chômage des jeunes qui est passé de 25,5 à 23,8 pour cent (2003-2007). - Ratio emploi/population plus ou moins constant à 60 pour cent (2002-2007). - Diminution de la part des travailleurs pauvres (1 dollar E.-U. par jour) de 37,2 à 27,8 pour cent (2002-2005). - Pour les femmes, taux de chômage plus élevé, ratio emploi/population plus faible et part de l'emploi vulnérable plus importante.
Jordanie	Croissance de 5 pour cent pendant la période 1992-2001, qui s'est accélérée pour culminer à 8,9 pour cent en 2007.	Economie extrêmement tributaire des envois de fonds de travailleurs expatriés (17,6 pour cent du PIB) et étroitement liée aux cycles économiques des Etats du Golfe. A la fin des années 2000, une flambée des prix du pétrole a alimenté un énorme afflux d'IDE vers la Jordanie, dont 78 pour cent provenaient des Etats du Golfe. Consommation intérieure solide et bulle des prix des actifs dans le secteur non exportateur.	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de chômage de 12,7 pour cent (2008). - Ratio emploi/population constant à 39 pour cent. - Part des travailleurs pauvres (1 dollar E.-U. par jour) négligeable (2006). - Importante segmentation du marché du travail entre les travailleurs étrangers et les ressortissants jordaniens; 63 pour cent des emplois créés en 2002-2005 ont été attribués à des travailleurs migrants. - Pour les femmes, taux de chômage plus élevé, ratio emploi/population plus faible et part de l'emploi vulnérable plus importante.
Mongolie	Croissance lente de 1,1 pour cent pendant la période 1992-2001, qui s'est accélérée en 2002 pour atteindre 10,2 pour cent en 2007.	Période de prospérité dans les années 2000 grâce à l'industrie minière qui représentait à un moment donné 28 pour cent du PIB, alors que la contraction du secteur manufacturier s'est poursuivie sans interruption.	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de chômage de 3,3 pour cent (2005). - Taux de chômage des jeunes de 20 pour cent (2003). - Ratio emploi/population constant de 52 pour cent (2005-2007). - Part de l'emploi vulnérable de 59 pour cent (2002-03). - Augmentation de la part des travailleurs pauvres (1 dollar E.-U. par jour) de 21,9 à 30,5 pour cent (2002-2005). - Pour les femmes, taux de chômage plus élevé, ratio emploi/population plus faible et part de l'emploi vulnérable plus importante.
Afrique du Sud	Croissance modérée de 2,2 pour cent pendant la période 1992-2001 mais, pendant l'essor économique mondial des années 2000, le taux de croissance a culminé à 5,5 pour cent en 2007.	La plus grande et la plus importante économie de l'Afrique subsaharienne. Malgré les tentatives de diversification de l'industrie, économie extrêmement tributaire du secteur des services et des exportations de produits de base. Bénéficiaire d'afflux massifs de capitaux durant la période de prospérité mondiale.	<ul style="list-style-type: none"> - Recul du taux de chômage de 26,7 pour cent à 23 pour cent (2005-2007). - Augmentation du ratio emploi/population de 38,7 pour cent à 41,1 pour cent (2005-2007). - Recul du taux de chômage des jeunes de 56 pour cent à 46,9 pour cent (2002-2007). - Part des travailleurs pauvres (1 dollar E.-U. par jour) à 44 pour cent (2000). - Importante segmentation ethnique et raciale du marché du travail. - Pour les femmes, taux de chômage plus élevé, ratio emploi/population plus faible et part de l'emploi vulnérable plus importante.

Sources: Fiches pays établies par le BIT; FMI: *Perspectives de l'économie mondiale – Rééquilibrer la croissance*, avril 2010; BIT: *Indicateurs clés du marché du travail*, sixième édition (Genève, 2010); ONU: Base de données pour le suivi des indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement, mise à jour du 23 juillet 2010.

De la crise à la reprise: retour de la croissance sur fond de difficultés touchant le marché du travail et l'emploi

35. Tous les pays ayant demandé une application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi ont souffert de la récession mondiale, certains plus que d'autres. Comme le montre le tableau 4, quatre d'entre eux sont entrés en récession en 2009, la Bulgarie connaissant le recul le plus important de la production (-5,0 pour cent) suivie d'El Salvador (-3,5 pour cent), de l'Afrique du Sud (-1,8 pour cent) et de la Mongolie (-1,6 pour cent). La Jordanie a connu une nette décélération de la croissance (qui a chuté de son niveau record de 8,9 pour cent en 2007 à 2,8 pour cent) mais l'Indonésie a bien résisté, sa croissance ne se situant que légèrement en 2009 au-dessous du taux tendanciel de 5-6 pour cent enregistré dans les années deux mille. Les projections laissent penser que l'économie se redressera rapidement en Indonésie et en Mongolie en 2010 et au-delà, mais que la reprise surviendra beaucoup plus tard en Bulgarie, en El Salvador, en Jordanie et en Afrique du Sud, pays qui devraient à peine retrouver leur croissance tendancielle en 2015.

Tableau 4. Pays ayant demandé une application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi: effets sur le PIB, ajustement du marché du travail pendant la crise et perspectives de redressement du PIB

Pays	Incidence sur le PIB	Redressement prévu du PIB	Ajustements du marché du travail (de 2008 au 1 ^{er} trimestre de 2010)
Bulgarie	Forte récession. Le PIB a diminué de 5 pour cent en 2009 alors qu'il avait augmenté de plus de 6 pour cent en 2007.	Lent Le retour au taux de croissance tendanciel ne devrait pas avoir lieu avant 2015.	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation du taux de chômage de 5,6 pour cent en 2008 à 10,2 pour cent au 1^{er} trimestre de 2010. - Augmentation du taux de chômage des jeunes, qui passe de 12,7 pour cent en 2008 à 23,8 pour cent au 1^{er} trimestre de 2010. - Ratio emploi/population en baisse, passant de 50,8 à 46,1 pour cent. Gel des salaires dans le secteur public.
El Salvador	Forte récession. Baisse du PIB de 3,5 pour cent.	Lent Le retour au taux de croissance tendanciel ne devrait pas avoir lieu avant 2015.	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation du taux de chômage de 5,9 pour cent en 2008 à 9 pour cent, selon les estimations, en 2010.
Indonésie	Décélération modérée de la croissance, mais pas de réelle récession. Le taux de croissance du PIB est tombé de 6 à 6,3 pour cent en 2007 à 4,5 pour cent en 2009.	Rapide Le retour au taux de croissance tendanciel est attendu pour 2010.	<ul style="list-style-type: none"> - Recul du taux de chômage qui passe de 8,4 pour cent en 2008 à 7,4 pour cent au 1^{er} trimestre de 2010, mais ... - En 2009, l'emploi informel était en hausse par rapport à 1996. - En 2009, les salaires réels des travailleurs de la production inférieurs étaient de 10 pour cent à ceux de 2005.
Jordanie	Forte décélération de la croissance, mais pas de réelle récession. Le taux de croissance du PIB est tombé de 8,9 pour cent en 2007 à 2,8 pour cent en 2009.	Lent Le retour au taux de croissance tendanciel ne devrait pas avoir lieu avant 2015.	<ul style="list-style-type: none"> - Le taux global de chômage a augmenté de 12 pour cent au 3^e trimestre de 2008 à 14 pour cent au 3^e trimestre de 2009, mais ... - Il était retombé à 12,4 pour cent au 1^{er} trimestre de 2010. - Augmentation du taux de chômage des jeunes, qui est passé de 24,9 pour cent au 2^e trimestre de 2009 à 27,7 pour cent au 1^{er} trimestre de 2010.

Pays	Incidence sur le PIB	Redressement prévu du PIB	Ajustements du marché du travail (de 2008 au 1 ^{er} trimestre de 2010)
Mongolie	Récession modérée avec un recul du PIB de 1,6 pour cent en 2009. La croissance du PIB était de 10,2 pour cent en 2007.	Rapide On prévoit un taux de croissance de 7 pour cent en 2010 et 2011.	– Des données parcellaires montrent que le taux de chômage global a atteint 12,8 pour cent en 2009, avec des éléments indiquant un recul considérable des salaires réels dans l'économie informelle.
Afrique du Sud	Récession avec une baisse du PIB de 1,8 pour cent en 2009. La croissance du PIB a atteint 5,5 pour cent en 2007.	Lent Même en 2015, le taux de croissance tendanciel sera inférieur à son niveau maximal d'avant la crise, soit 5,5 pour cent.	– Légère hausse du taux de chômage, qui est passé de 22,9 pour cent en 2008 à 25,2 pour cent au 1 ^{er} trimestre de 2010. – Forte montée du découragement chez les travailleurs.

Sources: Fiches pays établies par le BIT; FMI: *Perspectives de l'économie mondiale – Rééquilibrer la croissance*, avril 2010; BIT: Département de statistique, juillet 2010.

- 36.** La récession mondiale a eu des incidences variables sur le marché du travail des pays ayant demandé l'application intégrée du Pacte. Là encore, l'Indonésie s'est révélée la plus résistante, son taux de chômage global ayant diminué entre 2008 et 2009. L'Afrique du Sud a connu, quant à elle, une modeste hausse du chômage, mais l'ajustement du marché du travail s'est surtout manifesté par une forte augmentation du nombre de travailleurs découragés. Les autres économies – particulièrement la Bulgarie et la Mongolie – ont enregistré une montée notable du chômage dont le taux était déjà élevé.
- 37.** Même dans les pays dont la reprise économique est rapide (Indonésie et Mongolie), la nature et l'ampleur des difficultés touchant le marché du travail et l'emploi – prolifération d'emplois à faible productivité, progression médiocre des salaires réels – restent inchangées. En outre, le taux de croissance tendanciel, qui est d'environ 6 pour cent en Indonésie et 5 pour cent en Afrique du Sud, ne sera pas suffisant pour atteindre l'objectif que ces pays se sont eux-mêmes fixé, à savoir réduire de moitié le taux global de chômage.
- 38.** Certains des pays en question se sont lancés dans des politiques anticycliques d'envergure, comportant une politique monétaire expansionniste et un plan de relance budgétaire. Les cas les plus remarquables sont celui de l'Afrique du Sud, dont le plan de relance représentait 4,03 pour cent du PIB et celui de l'Indonésie, dont le plan équivalait à 1,4 pour cent du PIB¹⁵. L'Afrique du Sud a consacré 55,7 pour cent de son plan de relance budgétaire à des mesures de protection sociale, alors que l'Indonésie n'y a consacré que 8,8 pour cent. Les deux pays ont par ailleurs accordé une grande importance aux investissements publics d'infrastructure dans le cadre de leurs mesures anticycliques¹⁶.
- 39.** Les autres pays, trop limités par leur situation budgétaire, n'ont pas pu mettre en œuvre une politique budgétaire expansionniste digne de ce nom. Dans le cas de la Mongolie, ses positions budgétaire et extérieure se sont tellement détériorées qu'elle a accepté une réduction de ses dépenses publiques équivalant à 5 pour cent du PIB en vertu d'un accord de crédit passé avec le FMI en avril 2009. Quant à la Bulgarie, sa capacité d'action est restreinte compte tenu de sa faible marge de manœuvre et de ses faibles moyens budgétaires, tandis qu'El Salvador a mis au point un plan de lutte contre la crise

¹⁵ Y. Zhang et coll.: *Social protection in fiscal stimulus packages: Some evidence* (New York, document de travail du Bureau des études sur le développement du PNUD, 3 mars 2010).

¹⁶ *Ibid.*

représentant 17 pour cent de dépenses publiques¹⁷. La Jordanie a plutôt desserré le crédit et accordé des réductions d'impôts dans tous les secteurs.

40. Le BIT a évalué les mesures d'atténuation de la crise prises par 54 pays, en examinant plus particulièrement celles concernant l'emploi et la protection sociale, et a soumis les résultats au G20¹⁸.

Perspectives de reprise riche en emplois à moyen terme: le rôle d'un cadre macroéconomique favorable à l'emploi

41. D'après leurs taux de croissance, les pays à l'étude sont entrés dans une phase de reprise, mais à des rythmes différents. Toutefois, leurs marchés du travail conjuguent tous des déficits antérieurs de travail décent et une détérioration, très sévère dans certains cas, causée par la crise. Celle-ci a rappelé aux responsables politiques qu'il existe des liens étroits entre les cadres macroéconomiques et les résultats en matière d'emploi et dans le domaine social.
42. Ainsi, la question importante pour tous les pays est de savoir comment concevoir une politique macroéconomique à moyen terme qui puisse favoriser et consolider une reprise riche en emplois. Pour répondre à cette interrogation, nous passerons rapidement en revue, dans les paragraphes qui suivent, les principaux éléments de la révision en cours de la pensée macroéconomique. Après quoi, nous verrons comment s'y prennent les pays étudiés ici. Nous serons alors en mesure de proposer les éléments d'un cadrage apte à soutenir une reprise riche en emplois sur le moyen terme. Ces aspects devraient être étudiés plus avant et soumis au dialogue social dans les pays concernés.

Principaux éléments de la révision en cours de la pensée macroéconomique

43. Avant la crise, le paradigme classique de la politique macroéconomique accordait une grande importance à la stabilité macroéconomique, mesurée à l'aide de trois grands indicateurs: l'inflation, les déficits budgétaires et les ratios dette/PIB. La programmation financière et économique fixe pour ces trois variables fondamentales des niveaux vers lesquels doivent tendre la politique monétaire, la politique budgétaire et la politique de change. Les considérations de croissance et d'emploi ne sont pas totalement absentes de cette configuration, mais elles sont souvent subordonnées à des objectifs de stabilité macroéconomique dont la réalisation est considérée comme une condition préalable à la croissance et à l'investissement. Le raisonnement est que le mécanisme des prix fonctionne mieux quand les prix sont stables et, si ce mécanisme fonctionne bien, les ressources sont utilisées de façon rationnelle et sont pleinement employées. C'est une amélioration de l'offre que doit viser la politique macroéconomique.

¹⁷ El Salvador a toutefois réussi à mobiliser d'importantes ressources extérieures provenant des institutions de Bretton Woods.

¹⁸ BIT: *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi: De la réponse à la crise à la reprise et à la croissance durable*, communication du Directeur général du BIT au Sommet des dirigeants du G20, Pittsburgh, 24-25 septembre 2009. BIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, rapport du BIT à la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington, DC, 20-21 avril 2010; BIT: *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G20: Leçons de l'expérience*, op. cit.

44. L'expérience a montré qu'une politique macroéconomique saine et stable et une bonne gestion de l'économie sont fondamentales pour créer un environnement favorisant la viabilité des entreprises et la croissance de la production et de l'emploi, et que les politiques monétaires, budgétaires et de taux de change devraient garantir des conditions économiques stables et prévisibles¹⁹. Il est important de mettre en place les conditions nécessaires au bon fonctionnement du mécanisme des prix. Toutefois, la crise a provoqué un réexamen de ces postulats généraux à deux égards. D'un côté, des économistes menés par Olivier Blanchard et ses collègues du FMI ont révisé les niveaux acceptables d'inflation, de déficit budgétaire et de ratio dette/PIB pour laisser une plus grande marge aux politiques favorisant la croissance, l'emploi et la protection sociale. De l'autre côté, la récession et la déflation ont ravivé l'intérêt pour les politiques anticycliques.

45. Plus précisément, les questions ci-après font l'objet d'un réexamen et d'un débat:

- Les données dont on dispose montrent que l'établissement de seuils universels d'inflation, d'endettement et de déficit n'a pas engendré la croissance escomptée²⁰. Un débat mené par Olivier Blanchard et ses collègues du FMI s'est ouvert sur les niveaux convenables à fixer pour ces variables en général et dans différents contextes nationaux²¹. Blanchard et coll. ont suggéré qu'il fallait fixer des cibles plus élevées pour l'inflation²².
- Pendant la crise, ces seuils universels ont été abandonnés, pragmatisme oblige, au profit de la mise en place de politiques budgétaires et monétaires anticycliques dans des situations très diverses. Dans l'après-crise, la question est de savoir si les pays doivent revenir à une série d'objectifs communs, si ceux-ci doivent être les mêmes pour les pays développés et pour les pays en développement et quel doit être le rythme de convergence.
- Le recours à la politique monétaire pour se conformer à des niveaux d'inflation prédéterminés est judicieux quand l'inflation provient d'une demande trop forte, mais beaucoup moins lorsqu'il s'agit de flambées d'inflation temporaires dues à des chocs

¹⁹ BIT: Conclusions concernant la promotion d'entreprises durables, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, juin 2007, paragr. 11 6).

²⁰ P. Montiel et L. Servén: «Macroeconomic Stability in Developing Countries: How Much Is Enough?» dans: *World Bank Research Observer*, vol. 21, n° 2 (Oxford University Press, 2006), pp. 151-178; Institut international d'études sociales: *Rapport sur le travail dans le monde 2010: D'une crise à l'autre?* (Genève, BIT, 2010), chap. 3.

²¹ L'établissement de niveaux d'inflation au-dessous de 11 pour cent peut même freiner la croissance, vraisemblablement parce que la demande globale serait bridée. Voir S. Khan et A.S. Senhadji: «Threshold Effects in the Relation between Inflation and Growth» dans: *IMF Staff Papers*, vol. 48, n° 1 (FMI, 2001), pp. 1-21. Selon une étude, les effets de frein à la croissance du ratio dette publique/PIB se produisent à 85-90 pour cent (Reinhart et Rogoff, 2009), mais la validité de ce seuil même est remise en question par des études plus récentes (Bivens et Turner, 2010). Voir C.M. Reinhart et K. Rogoff: Cette fois, c'est différent: Huit siècles de folie financière (Pearson, 2010); J. Bivens et A. Turner: *Putting Public Debt in Context: Historical and International Comparisons*, Institut d'économie politique, document d'information n° 272 (Washington, DC, 2010).

²² O. Blanchard, G. Dell'Araccia et P. Mauro: *Rethinking Macroeconomic Policy (Repenser la politique macroéconomique)*, note de position des services du FMI (SPN/10/03), Département de recherche du FMI, 2010.

du côté de l'offre, ce qui s'est produit à la fin des années deux mille avec l'envolée des prix de l'énergie et des carburants ²³.

- Cibler l'inflation incite les responsables politiques à limiter l'inflation importée en utilisant le taux de change comme point d'ancrage nominal. Ceci, conjugué à des entrées de capitaux illimitées, risque de favoriser une appréciation du taux de change réel qui nuit à la compétitivité des exportations.
- Au lieu de cibler seulement les variables financières, en considérant les variables réelles telles que la croissance et l'emploi comme des variables résiduelles, un bon cadrage macroéconomique devrait aussi expressément cibler la production, l'emploi et l'investissement social en explicitant les avantages par rapport aux seuils financiers. En d'autres termes, un cadre macroéconomique favorable à l'emploi devrait comporter des cibles multiples ²⁴.
- La gestion de la demande globale peut être influencée par des politiques budgétaires et monétaires expansionnistes ou anticycliques, mais également par les politiques des revenus et des salaires, par celles qui influent sur le niveau de l'investissement privé et public, ainsi que par les politiques d'exportation. Tous ces éléments sont d'importants moteurs de la demande globale. Un cadre macroéconomique axé sur l'emploi dans l'optique d'une croissance forte, durable et équilibrée doit aussi en tenir compte ²⁵.

Evolution des politiques macroéconomiques dans les pays sélectionnés parmi ceux qui ont demandé l'application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi: un aperçu

46. Dans l'optique de la révision évoquée plus haut, cette partie présente un aperçu des cadres macroéconomiques actuellement en place dans les pays à l'étude, l'accent étant mis sur les politiques budgétaires, monétaires et de change. Les politiques sociales et les politiques de l'emploi, qui ne sont pas l'objet principal du présent document, sont étudiées dans le cadre des évaluations de pays réalisées aux fins de l'application du Pacte mondial pour l'emploi et de l'inventaire des mesures prises pour surmonter la crise et favoriser la reprise.
47. Le tableau 5 présente une synthèse. Certains des pays étudiés ont suivi des politiques budgétaires et monétaires expansionnistes de courte durée au lendemain de la récession de 2008-09. Mais, depuis 2010, tous les pays semblent se préparer à une phase de resserrement. Dans certains cas (comme en Bulgarie, en El Salvador, en Jordanie et en Mongolie), un important programme d'assainissement budgétaire est en cours. Cette phase de resserrement consécutive à la crise est dictée par la nécessité d'atteindre les objectifs d'inflation (généralement inférieurs à 6 pour cent) et de répondre aux préoccupations relatives à la viabilité de la dette, aggravées par l'impact de la récession sur les finances publiques. Cette viabilité est elle-même définie en fonction de seuils fixés pour le ratio

²³ Le facteur coût peut avoir une influence non négligeable sur les variations du taux d'inflation, même dans le cas de la Bulgarie et de la Mongolie où l'excès de la demande intérieure a joué un rôle.

²⁴ M. Muqtada: *The crisis of orthodox macroeconomic policy: The case for a renewed commitment to full employment*, document de travail sur l'emploi n° 53 (Genève, BIT, Secteur de l'emploi, 2010).

²⁵ BIT/FMI: *Croissance, emploi et cohésion sociale: les défis à relever*, document de travail, Conférence commune OIT/FMI organisée en collaboration avec le Cabinet du Premier ministre de la Norvège (2010).

dette publique/PIB (généralement entre 50 et 60 pour cent, à l'exception notable de l'Indonésie, dont l'objectif est de maintenir son ratio d'endettement en dessous de 30 pour cent).

48. Dans certains pays, où les objectifs macroéconomiques ont fait l'objet d'un débat national, des inquiétudes ont été exprimées quant à la possibilité d'une restriction excessive des moyens d'action des pouvoirs publics et de la marge de manœuvre budgétaire dont ils disposent pour stimuler la reprise. En Afrique du Sud, par exemple, les partenaires sociaux de l'OIT débattent actuellement de l'efficacité du ciblage de l'inflation²⁶. En El Salvador, une vive polémique a eu lieu au sujet des avantages et des inconvénients de la dollarisation officielle²⁷.
49. En ce qui concerne les régimes de taux de change, qui représentent un élément fondamental dans la création de conditions propices aux entreprises durables de par leur impact sur la compétitivité des exportations, certains pays et en particulier la Bulgarie, El Salvador et la Jordanie ont pris des dispositions institutionnelles (caisse d'émission, dollarisation officielle, régime de parité fixe avec le dollar des Etats-Unis) qui ne permettent pas la flexibilité des taux de change. Même les pays qui ont adopté un régime de change flexible (tels que l'Indonésie, la Mongolie et l'Afrique du Sud) ont essayé de se servir du taux de change pour limiter l'inflation d'origine externe et ainsi stabiliser les anticipations inflationnistes. Normalement, la gestion des opérations en capital est libre dans tous les pays considérés mais le gouvernement sud-africain a vivement déconseillé aux entreprises nationales de dollariser les dettes. Selon les estimations actuelles, l'appréciation des taux de change réels de ces pays se situe entre 6 et 26 pour cent, ce qui compromet la compétitivité internationale et les perspectives de croissance et d'emploi et provoque parfois une remise en question de la politique nationale.

Tableau 5. Cadre macroéconomique actuel dans les pays sélectionnés

Pays	Politique monétaire et ciblage de l'inflation	Politique budgétaire et viabilité de la dette	Régime du taux de change et gestion du compte de capital
Bulgarie	<ul style="list-style-type: none"> - Une caisse d'émission a été créée en 1997 dans l'idée de contenir l'inflation. Néanmoins, au milieu de 2008, pendant la période de forte croissance des années 2000, l'inflation a dépassé les 10 pour cent en raison de chocs du côté de l'offre combinés à une croissance rapide de la demande intérieure. - L'économie est durement touchée par la crise et le taux d'inflation est tombé à un pour cent en 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'excédent budgétaire était en moyenne de 2,8 pour cent du PIB entre 2004 et 2008, et le ratio d'endettement a atteint 16 pour cent à la fin de l'année 2009. - Toutefois, l'endettement extérieur du secteur privé a dépassé les 100 pour cent du PIB. - Un important programme d'assainissement est en cours. Le but est de ramener le déficit de trésorerie à 0,7 pour cent du PIB, ce qui n'est pas encore le cas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le système de caisse d'émission entraîne la fixité des taux de change en préparation de l'entrée dans la zone euro. - Pendant la période de forte croissance des années 2000, les flux de capitaux à court terme ont représenté 34 pour cent du PIB. La balance des opérations courantes a enregistré un excédent de plus de 20 pour cent du PIB mais la situation s'est inversée depuis. - L'appréciation du taux de change réel s'est située entre 16 et 26 pour cent pendant la période de forte expansion.

²⁶ FMI: *South Africa: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation*, rapport par pays du FMI n° 09/273, sept. 2009, paragr. 21.

²⁷ O. Monzón de León: «Debate sobre la dolarización en El Salvador» dans *Noticias y Crónicas*, 29 avril 2010. Disponible sur: <http://lavanguardiaelsalvador.wordpress.com/2010/04/29/debate-sobre-la-dolarizacion-en-el-salvador/>.

Pays	Politique monétaire et ciblage de l'inflation	Politique budgétaire et viabilité de la dette	Régime du taux de change et gestion du compte de capital
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Dollarisation officielle depuis 2001. Elle empêche la mise en place de politiques monétaires discrétionnaires. - Le taux d'inflation national suit celui des Etats-Unis, mais une brusque augmentation a tout de même eu lieu à la fin des années 2000 en raison de chocs du côté de l'offre. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'objectif est de réduire le déficit budgétaire, qui était de 5,3 pour cent du PIB en 2009, à 1,5 pour cent d'ici à 2015. - Le ratio dette/PIB devrait se stabiliser en dessous de 50 pour cent. - Le resserrement de l'enveloppe budgétaire doit être accompagné d'une réorientation des dépenses publiques vers des programmes sociaux et d'infrastructures. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dollarisation officielle qui exclut la flexibilité des changes. - Forte intégration à l'économie des Etats-Unis et sensibilité à ses cycles économiques. - Le taux de change réel s'est apprécié quand la valeur du dollar des Etats-Unis a augmenté par rapport à d'autres grandes monnaies en 2008 et 2009.
Indonésie	<ul style="list-style-type: none"> - Objectif d'inflation de 4 à 6 pour cent. - Resserrement de la politique monétaire face à la poussée inflationniste due à l'envolée des prix du pétrole et de l'énergie de la fin des années 2000. - Des mesures expansionnistes ont été adoptées pour faire face à la crise, et une phase de resserrement est actuellement en cours pour atteindre l'objectif d'inflation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une politique budgétaire expansionniste a été adoptée pour faire face à la crise mais, depuis, elle est prudente et affiche un ratio de déficit sur le PIB de 2 pour cent. - Faible ratio dette/PIB (moins de 30 pour cent). Les autorités veulent le réduire encore à moyen terme. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un régime de taux de change flexible est en place, mais veut utiliser le taux de change comme point d'ancrage nominal. - Tendance à l'appréciation du taux de change réel. Pas de restrictions majeures sur le compte de capital.
Jordanie	<ul style="list-style-type: none"> - L'inflation a dépassé les 10 pour cent (14 pour cent) en raison de la flambée des prix de l'énergie et de l'alimentation de la fin des années 2000 mais, dans la période de l'après-crise, elle est presque tombée à zéro. - Assouplissement de la politique monétaire en 2009 et 2010 pour faire face à la crise. - Les services du FMI estiment maintenant que la politique monétaire devrait être proactive et contenir les pressions inflationnistes. - L'inflation actuelle est d'environ 5 pour cent. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le plafond du ratio dette publique/PIB est fixé par la loi à 60 pour cent. - Un assainissement budgétaire important est prévu pour ramener à moyen terme le déficit budgétaire de 6 à 3 pour cent du PIB. - L'objectif des 3 pour cent devrait stabiliser le ratio dette/PIB à 53 pour cent. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'évolution du compte des opérations courantes, qui a légèrement augmenté à 9,5 pour cent du PIB mais est retombé à 6 pour cent depuis, semble résulter principalement de la fluctuation des prix des produits de base. - La monnaie locale est indexée sur le dollar des Etats-Unis, et les services du FMI considèrent qu'elle joue «un rôle indispensable pour ancrer les anticipations inflationnistes». - Pas de restrictions majeures sur le compte de capital.

Pays	Politique monétaire et ciblage de l'inflation	Politique budgétaire et viabilité de la dette	Régime du taux de change et gestion du compte de capital
Mongolie	<ul style="list-style-type: none"> – Mise en place d'une politique monétaire expansionniste pendant la période qui a précédé la crise. – Préparation d'une phase d'assainissement durant l'année 2010 pour faire face aux pressions inflationnistes, bien qu'elles soient en partie induites par les coûts. – Passage à terme à un ciblage explicite de l'inflation. 	<ul style="list-style-type: none"> – Après la période expansionniste qui a précédé la crise, l'objectif de rééquilibrage budgétaire est fixé à 5 pour cent du PIB en 2011. – Transition en cours vers des transferts sociaux accordés sous condition de ressources. – Sur le point d'adopter un cadre de viabilité budgétaire limitant la dette et le déficit à des niveaux établis par la loi. 	<ul style="list-style-type: none"> – Le régime de taux de change est flexible, mais une appréciation considérable (de 26 pour cent) du taux de change réel a été constatée. – Pas de restrictions majeures sur le compte de capital.
Afrique du Sud	<ul style="list-style-type: none"> – Objectif d'inflation de 3 à 6 pour cent. – Resserrement de la politique monétaire pour faire face à la poussée inflationniste due à la flambée des prix de l'énergie et du pétrole de la fin des années 2000. – Après une phase d'expansion due à la crise, une phase de resserrement a débuté pour parvenir à l'objectif d'inflation. 	<ul style="list-style-type: none"> – Les autorités entendent mener une politique budgétaire prudente cohérente avec leur engagement de prendre des mesures préventives avant que le ratio dette/PIB n'atteigne 50 pour cent. – Le gouvernement souscrit à l'analyse du FMI, selon laquelle l'Afrique du Sud court des risques budgétaires à moyen terme et doit endiguer l'augmentation de ces dépenses. 	<ul style="list-style-type: none"> – Le régime de taux de change est flexible, mais une appréciation du taux de change réel (de 6 à 16 pour cent) a été constatée. – Pas de restrictions majeures sur le compte de capital, mais des mesures de protection sont prises contre la dollarisation des dettes.

Sources: Fiches pays préparées par le BIT; dernières consultations du FMI (2009-10) organisées en application de l'article IV, disponibles sur: <http://www.imf.org/external/country/index.htm>.

Vers un cadre macroéconomique favorable à l'emploi: quelques recommandations

50. L'un des éléments clés des débats en cours réside dans la question de savoir si des modifications progressives, plutôt qu'une révision radicale du cadre macroéconomique classique, sont suffisantes et appropriées pour que les politiques actuelles s'adaptent aux difficultés concernant le marché du travail et l'emploi. Mais des changements progressifs demanderont eux aussi du temps pour être mis en place et exigeront des pays qu'ils aient la volonté politique d'expérimenter. Cette partie recense les éléments d'un cadre macroéconomique qui favoriserait mieux une reprise économique créatrice d'emplois à moyen terme dans les pays étudiés. Ce sont là des questions qui mériteraient des recherches approfondies et qui devraient faire l'objet d'une concertation sociale dans les pays concernés.

51. Pour ce qui est de la politique monétaire et du ciblage de l'inflation, les responsables politiques des pays qui veulent appliquer le Pacte mondial pour l'emploi pourraient adopter une approche plus flexible et se concentrer sur des objectifs plus vastes. Comme le souligne le Directeur général du BIT: «la création d'emplois doit être un objectif prioritaire des gouvernements, au même titre que la maîtrise de l'inflation, de saines politiques budgétaires et d'autres objectifs macroéconomiques»²⁸. Il est utile de rappeler ici

²⁸ J. Somavia: «G20 et économie réelle: les véritables enjeux», discours 2010, BIT, 25 juin 2010. Disponible sur: <http://www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/2010/opedg20.pdf>.

l'intention et l'esprit des consultations prévues à l'article IV des Statuts du FMI, qui appelle les Etats membres à atteindre une «stabilité raisonnable des prix» dans un cadre favorisant la croissance économique. La notion de «stabilité raisonnable des prix» doit être interprétée en fonction de la situation particulière de chaque pays pour éviter de fixer un objectif uniforme.

52. Tenter d'enrayer l'inflation par les coûts au moyen de politiques monétaires restrictives doit être évité car ces politiques ne parviennent généralement pas à maîtriser l'inflation et, étant donné qu'elles augmentent le coût de l'emprunt, elles nuisent à l'investissement et amenuisent les perspectives de croissance.
53. Le rôle des banques centrales est de promouvoir l'inclusion financière et de répondre aux besoins de l'économie réelle sans renoncer à leur devoir de prudence ni à leur rôle de garantes de la stabilité des prix. Promouvoir l'inclusion financière signifie: 1) améliorer l'accès du secteur privé, notamment des petites et moyennes entreprises, aux services financiers; 2) favoriser le développement d'institutions de microfinancement (IMF) rentables qui puissent répondre aux besoins de financement de ménages pauvres et vulnérables qui veulent s'installer durablement à leur compte.
54. A l'exception de l'Afrique du Sud, les entreprises de tous les pays examinés invoquent le manque d'accès aux moyens financiers comme l'obstacle principal au développement de leurs activités et de leur potentiel de création d'emplois²⁹.
55. Parmi les pays examinés, seule la Jordanie possède un organisme de financement de premier ordre, selon le classement Forbes des 50 IMF les plus efficaces au monde³⁰.
56. En ce qui concerne la politique budgétaire et la viabilité de la dette, il faudrait évaluer régulièrement et avec précision le décalage entre les ressources nécessaires et les ressources existantes. Les pays pourraient définir leurs besoins en se guidant sur deux grands objectifs de développement international, à savoir: 1) l'investissement public dans la santé, l'éducation et l'infrastructure pour accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement; 2) l'Initiative pour un socle de protection sociale qui inclut des transferts conditionnels en espèces et des systèmes de garantie de l'emploi. Bien entendu, la protection sociale ne devrait pas se limiter à ces deux types de mesures. Un système de protection sociale complet et performant doit, dans l'idéal, s'appuyer sur une combinaison de mesures «actives» et «passives» qui visent à préserver le niveau de vie et la sécurité économique dans le pays en agissant comme des stabilisateurs automatiques, pour limiter les conséquences des fluctuations conjoncturelles.
57. On sait que, dans les économies émergentes et en développement, l'investissement public a diminué depuis le milieu des années quatre-vingt (et plus tôt dans certains pays), malgré ses effets très favorables sur la croissance et l'emploi³¹. En Afrique du Sud, par exemple, les dépenses publiques d'infrastructure par habitant ont diminué de 72 pour cent entre 1976

²⁹ Ces résultats proviennent des enquêtes réalisées par la Banque mondiale auprès des entreprises, qui sont actuellement plus de 100 000 installées dans 118 pays. Une moyenne de 25 pour cent des entreprises interrogées dans les pays sur lesquels porte le présent document mentionnent le manque d'accès au financement comme obstacle principal au développement de leurs activités commerciales. Il est possible de consulter les résultats au moyen de l'outil «do your own analysis», disponible sur: <http://www.enterprisesurveys.org>.

³⁰ Cette liste est disponible sur le site http://www.forbes.com/2007/12/20/microfinance-philanthropy-credit-biz-cz_ms_1220microfinance_table.html. L'IMF de Jordanie est classée à la 45^e place.

³¹ S. Arslanalp et coll.: *Public Capital and Growth*, document de travail n° 175 du FMI (Département des finances du FMI, 2010).

et 2002³². Au vu de quoi la Commission sur la croissance et le développement recommande un taux d'investissement public dans l'infrastructure d'environ 7 pour cent du PIB, considéré comme un élément important de toute stratégie nationale de développement³³. Or les données montrent que dans beaucoup de pays en développement et d'économies émergentes, y compris dans ceux qui sont étudiés ici, à peine 2 à 3 pour cent du PIB sont investis dans l'infrastructure³⁴.

58. D'après les informations rassemblées par le BIT, seulement 25 pour cent de la population des pays émergents et en développement ont accès à la protection sociale. Dans certains des pays examinés ici, tels que l'Indonésie, le volume des ressources consacrées à la protection sociale est bien inférieur aux normes régionales.
59. Les mesures prises et prévues par certains de ces pays pour améliorer l'emploi des populations pauvres et vulnérables semblent en-deçà des exigences de l'Initiative pour un socle de protection sociale. Par exemple, en Afrique du Sud, le programme de travaux publics élargi, tel qu'il est conçu actuellement, répond aux besoins d'environ 9 pour cent de la population pauvre et démunie³⁵.
60. Le rôle de la politique budgétaire est de combler le déficit de ressources en mobilisant sans compromettre la viabilité des finances publiques, les ressources intérieures et extérieures nécessaires pour réaliser les objectifs de développement internationaux. Pour ce faire, les pays comme l'Indonésie et El Salvador, où la pression fiscale est faible, doivent absolument améliorer leur exécution budgétaire et augmenter leur coefficient de pression fiscale. Ils peuvent compléter ces mesures par d'autres initiatives, telles que des partenariats privé-public.
61. La mobilisation des ressources intérieures doit s'accompagner d'une augmentation de l'aide au développement. Ainsi, le respect par les donateurs des engagements qu'ils ont pris à cet égard et la recherche de sources innovantes et additionnelles fiables et peu coûteuses de financement du développement sont des éléments importants d'un cadre macroéconomique favorable à l'emploi.

³² P. Perkins et coll.: «An Analysis of Economic Infrastructure Investment in South Africa» dans *South African Journal of Economics*, vol. 73, n° 2 (Economic Society of South Africa, 2005), pp. 211-228.

³³ Commission sur la croissance et le développement: *Rapport sur la croissance: stratégies pour une croissance durable et un développement solidaire* (Washington, DC, Banque mondiale, 2008), pp. 33-35. Disponible à l'adresse: www.growthcommission.org.

³⁴ Commission sur la croissance et le développement, *op. cit.*

³⁵ L'actuel programme élargi de travaux publics bénéficiera à 1 million de personnes pauvres pendant quatre ans, mais 11,6 millions de personnes restent en marge (chômeurs, travailleurs sous-employés et travailleurs découragés). Présidence sud-africaine: *Second Economy Strategy: Addressing Inequality and Economic Marginalisation. A Strategic Framework*, janv. 2009, p. 2.

62. En ce qui concerne le régime de taux de change et la gestion du compte de capital, des dispositions institutionnelles devraient être adoptées pour favoriser la stabilité des taux de change réels, compte tenu de leur forte incidence sur les transformations structurelles³⁶.
63. La circulation sans entrave des capitaux peut être déstabilisante, particulièrement pour les économies émergentes. Dans certains cas, elle entraîne une volatilité du taux de change réel, qui est préjudiciable à une croissance forte, durable et équilibrée. Par conséquent, une gestion plus prudente du compte de capital serait peut-être justifiée car elle élargirait la marge de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics pour mettre en place des initiatives créatrices d'emplois³⁷.
64. La politique macroéconomique doit faire partie d'une stratégie globale de développement qui favorise la diversification économique par le biais de politiques industrielles et commerciales adaptées. Pour cela, il faut trouver le juste équilibre entre la promotion d'entreprises nationales performantes et la réponse apportée aux sollicitations de la concurrence internationale³⁸. L'adoption de telles politiques industrielles et commerciales, y compris la création d'emplois verts pour faire face au changement climatique³⁹, est nécessaire pour encourager une augmentation des salaires réels fondée sur la productivité, essentielle à l'amélioration des conditions de vie des travailleurs et de leurs familles. Il faudra pour cela mettre l'accent sur les compétences, la formation, la mobilité de la main-d'œuvre et l'employabilité afin de déclencher un processus de transformation structurelle.
65. Tous les pays examinés reconnaissent que l'utilisation appropriée des politiques industrielles et commerciales est capitale pour promouvoir la diversification économique. Dans le cas de la Jordanie, par exemple, l'ambition affichée du pays est de développer l'industrie manufacturière et les principaux secteurs exportateurs au-delà du secteur de l'habillement qui n'a pas attiré les travailleurs jordaniens. En Indonésie, l'enjeu politique majeur est de libérer le pays de sa forte dépendance vis-à-vis des exportations de produits de base. Dans le cas de la Mongolie, le défi principal est le passage progressif d'une économie fortement dépendante de l'industrie minière à une économie basée sur le savoir. En El Salvador, le pays aspire à diversifier son réseau des partenaires commerciaux et à sortir de l'engrenage bas salaires-faible productivité. Pour l'Afrique du Sud, l'accord-cadre national du 19 février 2009 préconisait une approche de la gestion économique orientée

³⁶ Voir G. Epstein et E. Yelden: *Inflation Targeting, Employment Creation and Economic Development*, synthèse n° 14 du G24, 2009; J.A. Frankel: «What's In and Out in Global Money», dans *Finance and Development*, sept. 2010; R. Frenkel et M. Rapetti: *A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America* (Washington, DC, Center for Economic and Poverty Research, 2010); CNUCED: *Global monetary chaos: Systemic failures need bold multilateral responses*, synthèse n° 12, mars 2010; D. Rodrik: *The Real Exchange Rate and Economic Growth*, Brooking Papers on Economic Activity (Cambridge, Harvard University, 2008), démontre, sur la base d'une comparaison entre plusieurs pays, l'impact du taux de change réel sur la croissance.

³⁷ J.D. Ostry et coll.: *Capital Inflows: The Role of Controls*, Staff Position Note, FMI (SPN/10/04), 19 fév. 2010.

³⁸ D. Rodrik présente de solides arguments en faveur d'une politique industrielle et d'une politique commerciale dans: *Normalizing Industry Policy*, document de travail n° 3, (Washington, DC, Commission sur la croissance et le développement, 2008). Il analyse les cas d'El Salvador, de l'Afrique du Sud et de l'Uruguay.

³⁹ Voir BIT: *Emplois verts: pour un travail décent dans un monde durable à faibles émissions de carbone* (Genève, 2008). Ce rapport est la première étude exhaustive qu'a publiée le BIT sur le sujet. Il montre que des emplois verts sont en train d'être créés dans beaucoup de secteurs et d'économies dans le monde en raison des mesures adoptées pour lutter contre le changement climatique et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ce rapport signale que, tant que les cadres politiques actuels ne changeront pas, les bénéfices potentiels pour l'emploi et le développement ne pourront être exploités dans leur totalité.

vers le développement, qui a été intégrée dans les grands axes de la politique industrielle révélée en février 2010. En Bulgarie, la stratégie des flux de capitaux courts à terme d'avant la crise, qui a entraîné la création d'une bulle des prix des actifs du secteur non exportateur, n'est plus considérée comme viable. Compte tenu d'une marge de manœuvre budgétaire et politique très restreinte, soutenir à la fois la demande intérieure et la demande extérieure exigera une articulation salaires-productivité qui puisse stimuler le pouvoir d'achat sans menacer la compétitivité.

- 66.** Globalement, les responsables politiques des pays ayant demandé d'application intégrée du Pacte mondial pour l'emploi devraient envisager d'instaurer pour le marché du travail un cadre institutionnel permettant d'obtenir des salaires qui, d'un point de vue macroéconomique, contribuent à entretenir la demande globale et aillent dans le sens d'une croissance durable⁴⁰. Cette question a pris beaucoup d'importance car la diminution de la part des salaires et l'augmentation des inégalités salariales dans de nombreux pays développés et en développement, pendant la période qui a précédé la crise, ont contribué aux déséquilibres mondiaux qui étaient au cœur de la crise financière mondiale de 2007 et 2008.
- 67.** La création d'institutions du marché du travail qui établissent un juste équilibre entre protection des droits des travailleurs et promotion de la croissance doit s'accompagner de la garantie que les salaires réels évoluent plus ou moins parallèlement à la productivité⁴¹. Il faudra pour cela renforcer les mécanismes de fixation des salaires en dynamisant les politiques du salaire minimum, le dialogue social et la négociation collective aux niveaux des entreprises et des branches industrielles, ainsi que les consultations et négociations tripartites sur les politiques sociales et économiques. Consolider de cette façon le processus de fixation des salaires présentera probablement de multiples avantages, tels que: *a)* la préservation de la compétitivité internationale; *b)* le soutien de la demande globale par la mise en place d'une protection contre la diminution de la part des salaires; et *c)* la préservation de la stabilité des prix. Il convient de souligner que, d'après les données rassemblées par le BIT sur les pays étudiés, une augmentation du taux de syndicalisation (de 15 pour cent à 50 pour cent) peut réduire considérablement l'incidence des bas salaires (de 24,6 pour cent à 12,3 pour cent)⁴². Des institutions du marché du travail bien conçues, qui renforcent le processus de négociation collective, peuvent donc jouer un rôle déterminant dans un cadre macroéconomique favorable à l'emploi.

Genève, le 27 octobre 2010

Document soumis pour discussion et orientation

⁴⁰ BIT-FMI: *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, op. cit., p. 75.

⁴¹ BIT-FMI: *op.cit.*

⁴² Voir S. Lee: *In-work Poverty: Low Pay and Poverty: What can be Done?*, document présenté lors de la Réunion technique de l'OIT et du PNUD sur l'emploi, la crise et l'accélération de la réalisation des OMD, Genève, 30 septembre - 1^{er} octobre 2010. L'exposé s'appuie sur les résultats dont il sera fait état dans le Rapport mondial sur les salaires 2010-11.