



Conseil économique et social

Distr. générale
14 mai 2012
Français
Original : anglais

Session de fond de 2012

New York, 2-27 juillet 2012

Point 2 d) de l'ordre du jour provisoire*

Débat de haut niveau : débat thématique

Des politiques macroéconomiques favorisant le renforcement de la capacité de production, la création d'emplois, le développement durable et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, dans le contexte d'une croissance soutenue, équitable, profitant à tous et axée sur l'élimination de la pauvreté

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Les séquelles de la crise financière et économique mondiale et la crise de l'emploi qui en a résulté ont montré que les modèles macroéconomiques actuels sont loin d'être adéquats pour contenir les risques économiques et financiers planétaires. Ils n'ont pas donné lieu à des créations d'emploi et à des possibilités de travail décent et n'ont pas non plus véritablement fait reculer le chômage, même après le retour de la croissance économique lors de la reprise.

Le présent rapport plaide en faveur d'un réexamen des politiques macroéconomiques compte tenu de la nécessité pressante et fondamentale de créer des emplois et de parvenir au plein emploi. Au lieu de concentrer tous leurs efforts sur le maintien de la stabilité de variables nominales telles que la dette et l'inflation, les pays devraient faire de la création d'emplois et du plein emploi un objectif prioritaire de politique macroéconomique. Les politiques macroéconomiques devraient également être alignées sur la nécessité d'augmenter la capacité de production et de parvenir au développement durable. Les politiques budgétaires, en particulier, devraient appuyer l'investissement public dans ces domaines. Les politiques monétaires devraient quant à elles garantir la stabilité du secteur financier

* E/2012/100.



et soutenir les secteurs productifs, surtout l'agriculture et les petites et moyennes entreprises à forte intensité de main-d'œuvre, tandis que les politiques de change devraient appuyer les secteurs marchands. Cette configuration des politiques nécessitera peut-être une gestion active des flux de capitaux. Au niveau international, il faut absolument renforcer la coordination globale de manière à créer un environnement porteur pour relever les défis macroéconomiques actuels, en particulier la hausse sans précédent du chômage dans le monde.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Politiques macroéconomiques	5
III. Création d'emplois et travail décent	8
IV. Capacités de production et croissance économique	13
V. Réalisation du développement durable	18
VI. Coordination au niveau mondial visant à créer des conditions favorables	23
VII. Recommandations	23

I. Introduction

1. L'Article 55 de la Charte des Nations Unies inscrit la promotion du plein emploi parmi les mandats assignés à l'Organisation des Nations Unies. Dans leurs stratégies nationales de développement et leurs politiques macroéconomiques, les pays doivent redonner la priorité à la création d'emplois, dans une perspective de plein emploi. L'un des principaux défis que doit affronter la communauté internationale aujourd'hui est celui de la nécessité pressante de créer des emplois et de faire prévaloir le travail décent.

2. La crise financière et économique de 2008-2009 a mis en évidence l'impact dévastateur persistant de l'instabilité macroéconomique et de la récession, avec notamment des taux de chômage chroniquement élevés dans les pays développés ainsi que la multiplication des emplois précaires et l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres dans les pays en développement¹. Une croissance économique soutenue, profitant à tous et équitable ainsi que le plein emploi, dans le cadre d'une stabilité macroéconomique raisonnable, sont autant d'éléments cruciaux pour éliminer la pauvreté, atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et maximiser l'augmentation à long terme des revenus réels.

3. Cette interprétation cadre avec les articles des Statuts du Fonds monétaire international. Ainsi, il est stipulé à la section 1 de l'article IV que chaque État membre s'efforce d'orienter sa politique économique et financière en vue d'encourager une croissance économique ordonnée dans une stabilité raisonnable des prix, sa situation particulière étant dûment prise en considération.

4. Pourtant, les politiques macroéconomiques mises en œuvre dans les trois décennies qui ont précédé la crise se sont écartées du principe susmentionné au profit de variables non pas réelles, mais financières. Cette approche était fondée sur un faible taux d'inflation à un seul chiffre (généralement 2 % ou 3 % dans les pays développés et 4 % à 5 % dans les pays en développement), et des déficits budgétaires très modérés [autour de 2 % du produit intérieur brut (PIB)], ou de préférence des excédents, comme conditions préalables de la croissance et de la création d'emplois. La focalisation sur l'inflation, le déficit et la dette a produit des politiques macroéconomiques procycliques, et de nombreux pays en développement sont parvenus à maîtriser l'inflation et les déficits, aux dépens généralement de la croissance et de l'emploi plus efficace de la main-d'œuvre et du capital.

5. Ce paradigme macroéconomique qui dominait avant la crise est maintenant remis en cause et l'on s'aperçoit que les politiques macroéconomiques doivent être examinées au prisme de la création d'emplois, de l'augmentation de la capacité de production et de la réalisation des objectifs de développement durable²; ce changement d'attitude conforte les principes de politique macroéconomique inscrits dans les Statuts du FMI.

¹ La remarque vaut aussi pour les pays développés. Ainsi, 6 % des salariés et 18 % des travailleurs autonomes étaient considérés comme pauvres en 2007 en Europe, et les chiffres sont en hausse (voir Liz Alderman, « Ranks of working poor grow in Europe », *New York Times*, 1^{er} avril 2012, et Neil Fraser, Rodolfo Gutiérrez et Ramón Peña-Casas, eds., *Working Poverty in Europe*, Work and Welfare in Europe Series (Palgrave Macmillan, 2011).

² Cette nouvelle donne a été décrite lors d'une grande conférence organisée par le FMI en mars 2011. Voir Olivier J. Blanchard *et al.*, eds., *In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2012).

6. Au niveau international, il faut une coordination globale pour créer un environnement porteur. Le présent rapport analyse ces différents points dans le contexte général de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et d'une croissance économique soutenue, profitant à tous et équitable axée sur l'élimination de la pauvreté³.

II. Politiques macroéconomiques

7. En règle générale, les politiques macroéconomiques visent à maximiser à long terme le bien-être équitable et durable des sociétés humaines. Elles touchent en particulier la croissance, l'emploi, l'inflation, les taux d'intérêt, la dette nationale et la balance des paiements.

8. Les principales politiques macroéconomiques utilisées pour jouer sur ces variables sont les politiques budgétaires, monétaires et de change. Les instruments des politiques budgétaires sont la dépense publique et la fiscalité, ceux des politiques monétaires sont les taux d'intérêt, les réserves obligatoires et le crédit, tandis que les politiques de change sont essentiellement axées sur la balance des paiements. Les politiques budgétaires, monétaires et de change sont hautement interdépendantes.

9. Les politiques macroéconomiques visent généralement un objectif à court terme de stabilisation économique; il s'agira par exemple de stimuler une économie en récession, de juguler l'inflation en période d'expansion et de renforcer la soutenabilité de la balance des paiements. Pourtant, elles ont aussi des liens immédiats ou à plus long terme avec l'emploi, la capacité de production et le développement durable. Ainsi, les politiques en matière de dépenses publiques et d'impôt (ou de subventions) ont des incidences sur l'investissement public et privé ainsi que sur les programmes sociaux. Les politiques monétaires et financières soutiennent également l'activité productive, notamment l'agriculture et les petites et moyennes entreprises à forte intensité de main-d'œuvre, grâce à des facilités de crédit spécifiques. Les politiques de change se répercutent sur la croissance des secteurs marchands et par conséquent sur la transformation structurelle.

10. Cependant, la mise en œuvre des politiques macroéconomiques devient un exercice extrêmement difficile dans une économie globalisée qui permet aux capitaux à court terme de circuler librement. Lorsqu'ils choisissent leurs politiques monétaires et de change, les pays doivent abandonner l'une des deux aux forces du marché : s'ils veulent conserver la maîtrise de leur politique monétaire, ils doivent laisser le taux de change fluctuer; si à l'inverse ils veulent gérer le taux de change à des fins de développement, ils doivent nécessairement céder le contrôle de leur politique monétaire⁴. La politique budgétaire elle-même devient otage des caprices des marchés financiers puisque l'adoption d'une politique donnée risque d'entraîner

³ Le présent rapport devrait être lu en parallèle avec le rapport établi par le Secrétaire général pour la réunion ministérielle annuelle, consacrée au thème intitulé « Promouvoir la capacité de production, l'emploi et le travail décent pour éliminer la pauvreté à la faveur d'une croissance économique partagée, durable et équitable à tous les niveaux et en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement » (E/2012/63).

⁴ C'est ce qu'on appelle « le trilemme de l'économie ouverte » ou « l'impossible trinité » : la liberté de mouvement des capitaux, l'indépendance de la politique monétaire et la stabilité des taux de change ne peuvent pas être accomplies simultanément.

des retraits brutaux et perturbateurs de capitaux à court terme. En conséquence et au nom de la mise en œuvre efficace des politiques macroéconomiques, les pays devraient exercer le droit souverain que leur confère l'article VI des Statuts du FMI en gérant activement les mouvements de capitaux à court terme. Le FMI et la Banque mondiale ont tous deux reconnu la nécessité de gérer ces flux au lendemain de la crise⁵.

11. Comme on l'a vu précédemment, le modèle macroéconomique dominant avant la crise faisait la part belle aux politiques monétaires centrées étroitement, sinon exclusivement, sur l'inflation. Dans ce modèle, les politiques budgétaires jouent un rôle secondaire et leur efficacité limitée est attribuée à des déperditions résultant de l'augmentation des importations ou du déclin adverse de la consommation des agents privés, qui épargnent apparemment pour faire face aux futures ponctions fiscales causées par les déficits budgétaires. Il présuppose aussi que les politiques budgétaires, parce qu'elles affectent les taux d'intérêt, assèchent l'investissement privé. Les fondements empiriques de ces considérations sont cependant très limités⁶.

12. L'intermédiation et la régulation financières ne font pas partie du schéma, et leurs implications macroéconomiques sont largement ignorées. La dérégulation des secteurs financiers nationaux est la norme pour les pays développés et les pays en développement, accompagnée du démantèlement progressif des contrôles sur les mouvements de capitaux transfrontières et de l'adoption du change flexible. Tous ces éléments du modèle ont abouti à intégrer les systèmes financiers nationaux aux institutions et aux marchés financiers internationaux, ce qui a intensifié la globalisation financière et sévèrement restreint la marge des politiques macroéconomiques.

13. Depuis la crise de la dette du début des années 80, le modèle macroéconomique dominant proposé aux pays en développement désireux de construire une économie saine et propice à l'investissement est le Consensus de Washington, formule toute faite à base de mesures d'austérité macroéconomique, de privatisations, de libéralisation accélérée et de déréglementations. La taille et le rôle de l'État ont donc été réduits, à travers notamment la diminution des investissements publics et la réduction des programmes sociaux, au profit des privatisations et de la discipline budgétaire. La promotion des exportations a été mise en avant et, à l'exception des cultures commerciales d'exportation, l'agriculture a été négligée. Cette volonté de restreindre le rôle de l'État a peut-être affaibli considérablement la capacité des institutions à faire face aux situations de crise.

14. Globalement, cette approche n'a pourtant pas débouché sur une croissance forte et soutenue⁷. La libéralisation de l'économie et l'assainissement des finances publiques ont au contraire fortement contracté l'investissement public et la marge

⁵ FMI, « Recent experiences in managing capital inflows – cross-cutting themes and possible policy framework » (2011). Disponible à l'adresse www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411a.pdf.

⁶ Richard Hemming, Michael Kell et Selma Mahfouz, « The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature », document de travail WP/02/208 (FMI, 2002). Disponible à l'adresse www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02208.pdf.

⁷ *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2010 : repenser la pauvreté* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.09.IV.10).

des politiques dans les pays en développement. La globalisation financière a réduit la capacité d'empêcher les inversions brutales des flux de capitaux privés, à savoir des sorties massives de capitaux d'un pays donné du jour au lendemain, de gérer les turbulences financières et la contraction de l'économie qui s'ensuivent et d'appliquer des politiques financières et macroéconomiques contracycliques.

15. Contrairement à ce que prétendent ses partisans, la dérégulation de la finance mondiale a eu des effets pervers, comme par exemple des transferts de capitaux des pays en développement vers les pays développés et l'augmentation des charges d'emprunt⁸. Le caractère procyclique des flux de capitaux privés a en outre accru le risque d'une répétition des crises de la finance et de la balance des paiements qui ont frappé de nombreux pays émergents dans les années 90 et 2007.

16. De nombreux pays en développement qui appliquent le schéma de politique dominant ont vu leur marge budgétaire se rétrécir. La baisse des recettes liée à la diminution de certains impôts directs n'a pas été compensée par l'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il s'avère que la TVA est rétrograde, frappe de façon disproportionnée les pauvres et encourage l'économie informelle et le travail au noir⁹.

17. Beaucoup de pays pauvres ont vu leur dette extérieure augmenter car ils ne sont pas parvenus à tirer parti de la libéralisation des échanges faute de capacité de production suffisante. Leur production manufacturière et alimentaire a pâti de la concurrence de produits importés meilleur marché.

18. La crise économique et financière a montré que les politiques appliquées au nom de la dérégulation de la finance mondiale et des schémas macroéconomiques dominants n'étaient pas suffisantes pour empêcher la volatilité des cours mondiaux des matières premières et les bulles spéculatives ou pour juguler les effets néfastes de la crise.

19. Si elle a amené une évolution des schémas macroéconomiques, la crise a également remis la politique budgétaire sur le devant de la scène à l'heure où la capacité des banques centrales à utiliser efficacement l'instrument monétaire pour faire baisser les taux d'intérêt devenait limitée puisque les taux étaient déjà très bas. La crise a également révélé l'importance de la marge budgétaire, qui permet de ménager dans le budget national une latitude suffisante pour que l'État puisse consacrer des ressources à des fins souhaitables sans pour autant compromettre la solidité de sa position financière. Certains pays ont néanmoins perdu une partie de leur marge budgétaire car ils ont dû injecter des aides massives dans le secteur financier et appliquer des mesures de relance budgétaire. D'autres n'ont pu utiliser pleinement l'instrument de la politique budgétaire en raison d'un fort endettement ou d'un important volume d'obligations non provisionnées.

⁸ Maurice Obstfeld, « International finance and growth in developing countries: what have we learned? », NBER Working Paper, n° 14691 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2009). Disponible à l'adresse www.nber.org/papers/w14691.

⁹ Voir Michael Keen, « What do (and don't) we know about the value added tax?: a review of Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron's *The VAT in Developing and Transitional Countries* », *Journal of Economic Literature*, vol. 47, n° 1 (2009), p. 159 à 170. Voir également Marta Ruiz, Rachel Sharpe et María José Romero, « Approaches and impacts: IFI tax policy in developing countries » (European Network on Debt and Development and ActionAid, 2011), disponible à l'adresse <http://eurodad.org/?p=4564>.

20. La crise a certes a montré les limites du modèle macroéconomique dominant, mais elle a aussi livré un certain nombre d'enseignements essentiels, à savoir : a) la nécessité d'appliquer des politiques contracycliques cohérentes; b) la nécessité de disposer de marges budgétaires pour augmenter le déficit si nécessaire; c) la nécessité d'accroître et améliorer les stabilisateurs budgétaires automatiques que sont les transferts, déclenchés par le dépassement du seuil d'une variable macroéconomique du fait du laps de temps qui s'écoule entre la prise de décisions politiques et la mise en œuvre des mesures budgétaires discrétionnaires; d) l'importance du dialogue social pour déterminer les priorités du développement et des politiques macroéconomiques et garantir une croissance et un développement à large base universellement partagés; et e) l'importance de la coordination et de la cohérence des politiques entre les pays afin de combattre les crises financières et les récessions.

III. Création d'emplois et travail décent

L'emploi dans le monde

21. Selon l'Organisation internationale du Travail (OIT), le monde aborde l'année 2012 en étant confronté à un défi considérable en matière d'emploi et à des déficits de travail décent à grande échelle. Au bout de trois années de conditions de crise permanentes sur les marchés du travail mondiaux et face à la perspective d'une dégradation supplémentaire de l'activité économique, le chômage accumulé au niveau mondial s'élève à 200 millions d'individus – une augmentation de 27 millions depuis le début de la crise. En outre, il faudra plus de 400 millions de nouveaux emplois sur la prochaine décennie pour éviter que le chômage n'augmente encore. Par conséquent, pour générer une croissance durable tout en maintenant la cohésion sociale, le monde doit relever un défi pressant : créer 600 millions d'emplois productifs sur la prochaine décennie, ce qui laisserait encore 900 millions de travailleurs et leur famille avec moins de 2 dollars par jour pour vivre – le seuil de pauvreté – pour l'essentiel dans les pays en développement¹⁰.

22. La capacité de l'économie mondiale à créer suffisamment d'emplois pour faire face à l'accroissement de la population en âge de travailler a globalement diminué. Même avant la crise, de nombreuses régions connaissaient une croissance sans emplois, et même dans celles qui ont créé de l'emploi, la qualité des postes proposés était souvent médiocre, ce qui a poussé les actifs à trouver du travail dans les secteurs informels, à se mettre à leur compte ou à s'engager dans des activités familiales non rémunérées. La précarisation s'est donc nettement accentuée, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Le recul progressif du nombre de travailleurs pauvres s'est fortement ralenti depuis la crise.

23. Le chômage des jeunes reste un grave problème. En 2011, le taux de chômage mondial des jeunes a été près de trois fois plus élevé que celui des adultes. De plus, l'écart entre les sexes sur le marché du travail s'est très peu réduit. Les femmes continuent d'être surreprésentées dans les secteurs et les emplois à bas salaires tels que l'agriculture, ainsi que dans les emplois vulnérables de travailleur autonome ou d'auxiliaire familial non rémunéré.

¹⁰ OIT, *Tendances mondiales de l'emploi 2012 : prévenir une aggravation de la crise de l'emploi* (Genève, 2012).

24. Dans l'ensemble, la croissance économique mondiale des dernières décennies n'a pas été assez vigoureuse pour créer suffisamment d'emplois. Cette situation a été aggravée par la crise financière et économique, en particulier dans les pays développés où les taux de croissance ont fortement diminué. La crise a en outre accentué l'instabilité déjà préoccupante des flux financiers mondiaux, ce qui a eu un impact négatif sur la croissance de certaines économies en développement.

25. Il faut par conséquent que les décideurs harmonisent et concilient les objectifs de stabilité des prix et de la dette et les politiques macroéconomiques axées sur l'économie réelle, en particulier la création d'emplois, l'investissement productif et la composition sectorielle de la croissance.

Croissance économique et création d'emplois : quelques exemples de réussite

26. Malgré une tendance mondiale de croissance sans emplois, plusieurs pays ont obtenu de bons résultats macroéconomiques. Depuis les années 80, des pays d'Asie du Sud-Est comme l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande et le Viet Nam ont continué d'afficher des taux de croissance élevés, de créer des emplois et de faire reculer la pauvreté, même avec une inflation de l'ordre de 10 % à 15 %. La croissance a été portée par des politiques qui encouragent le changement structurel, y compris l'amélioration de la productivité agricole, l'investissement à grande échelle dans les infrastructures et les services ruraux, l'octroi de droits fonciers aux ruraux pauvres et le renforcement de la capacité de participer au commerce mondial. La croissance a aussi été dopée par des politiques industrielles solides et par des aides au développement, à l'innovation et à la diffusion technologiques.

27. Le Japon, la République de Corée et Singapour avaient auparavant suivi la même trajectoire de croissance forte et soutenue et de réduction de la pauvreté en appliquant des stratégies de développement à large spectre. Grâce à cette croissance soutenue, la sous-région de l'Asie du Sud est en mesure d'atteindre l'objectif 1 (réduction de la pauvreté) des objectifs du Millénaire pour le développement et de faire les investissements cumulatifs nécessaires pour atteindre les autres objectifs.

28. La croissance économique soutenue doit être fondée également sur la répartition équitable des chances. Dans le cas de l'Asie de l'Est, le principe d'équité qui a présidé à la répartition du capital physique et humain a produit une croissance économique largement partagée et profitant à tous. Pour beaucoup de pays de la région, les réformes foncières et agraires ont été au cœur de la répartition plus équitable des chances qui a marqué le début du décollage économique. L'instruction pour tous et les systèmes de soins ont également joué un rôle capital dans la généralisation des progrès du développement humain. En conséquence, plusieurs pays de la région tels que l'Indonésie et la République de Corée ont pu réduire l'inégalité des revenus mesurée par le coefficient de Gini¹¹.

Politiques macroéconomiques, créations d'emplois et travail décent

29. Les instruments de base de la gestion macroéconomique que sont les politiques budgétaires, monétaires et de change ont des dimensions stratégiques à court et à long terme. Dans l'optique à long terme des politiques budgétaires, les dépenses

¹¹ Les inégalités se sont toutefois creusées au cours des dernières décennies dans plusieurs pays d'Asie, voir Banque asiatique de développement, *Asian Development Outlook 2012* (Manille, 2012).

publiques pour la création d'emplois et les services sociaux peuvent avoir un effet positif sur le bien être social et la redistribution. Les dépenses d'infrastructures peuvent contribuer sensiblement à augmenter la capacité de production au service de la croissance et du développement. Et l'investissement public dans la recherche et les technologies vertes peut encourager l'investissement privé.

30. Du côté monétaire, les taux d'intérêt et les politiques de crédit jouent un rôle important pour créer un environnement propice à l'activité économique et induire le changement structurel. Il faut également maintenir une stabilité raisonnable des prix, quoique pas nécessairement une inflation très basse à un seul chiffre, pour encourager une croissance harmonieuse créatrice d'emplois. La gestion du change et des flux de capitaux a également des incidences sur la croissance et le rythme du changement structurel.

31. Le principal objectif à court terme est contracyclique. Lorsque l'activité économique fléchit pour cause d'affaiblissement de la demande globale, il devient primordial d'appliquer des mesures de relance budgétaire et monétaire contracycliques pour enrayer les pertes d'emploi et faire redémarrer la croissance et la création d'emplois. Au fil de la crise financière et économique de 2008-2009, les gouvernements du monde entier ont déployé des mesures d'expansion budgétaire et monétaire qui ont écarté le spectre de la récession. Selon les estimations de l'OIT, les pays du G-20 ont réussi à créer ou sauver 21 millions d'emplois grâce à des mesures de relance¹².

32. En général, les pays qui ont pu appliquer un train cohérent de politiques budgétaires et monétaires contracycliques ont mieux réussi à négocier la traversée des cycles économiques. Compte tenu du rythme accéléré de la mondialisation et de l'intégration économique, la réussite des stratégies de stabilisation appelle également une coordination beaucoup plus solide des politiques macroéconomiques des pays et des régions – par exemple la coordination des politiques d'expansion budgétaire et monétaire pour faire face aux ralentissements du cycle économique.

33. Une fois que les mesures de relance macroéconomique sont en place, il importe d'établir le calendrier et l'ordre de leur retrait. Le retrait trop précoce d'une mesure de relance et d'assainissement des finances publiques peut compromettre l'amorce de la reprise, comme on l'a vu au moment de la Grande Dépression des années 30 et lors de la récente crise. Cette précipitation risque aussi d'être préjudiciable non seulement à l'emploi et à la croissance, mais aussi à la soutenabilité de la dette elle-même.

34. S'agissant des dépenses publiques, l'objectif de déficit budgétaire modéré ou nul ne doit pas nécessairement être une considération primordiale. L'investissement public productif peut justifier des déficits budgétaires si le retour sur investissement à long terme vient contrebalancer le déséquilibre du moment. Il faut faire des évaluations au cas par cas pour déterminer si le fait d'accumuler les déficits constitue une politique économique rationnelle. De même, on peut tolérer une inflation modérée si elle permet d'induire le changement structurel et de soutenir l'investissement productif. En fait, il faut peut-être produire de l'inflation pour ne

¹² OIT, « Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G-20 : leçons de l'expérience », rapport présenté à la Réunion des ministres du travail et de l'emploi du G-20, Washington, D.C., avril 2010. Disponible à l'adresse www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating.pdf.

pas alourdir le fardeau de la dette réelle et encourager les dépenses de consommation.

35. Pour réduire la pauvreté, les gouvernements devront peut-être envisager des programmes de création d'emplois directs tels que les régimes de garantie de l'emploi rural. Ces programmes, qui font de l'État l'employeur de dernier recours, ont prouvé leur grande efficacité dans de nombreux pays en développement mais ne ponctionnent pas exagérément les budgets.

36. En somme, le fait d'accorder un rang de priorité élevé à l'emploi a des implications en termes de politiques budgétaires qui aboutissent à la « finance fonctionnelle », à savoir des finances publiques qui s'ajustent pour atteindre un objectif précis, par exemple le plein emploi. Les pays qui ont réussi à créer des emplois et à réduire la pauvreté ont souvent bénéficié des investissements faits par l'État dans les infrastructures, la recherche et développement et le développement pour accroître la productivité, ainsi que des programmes et services d'aide et de protection sociale destinés à réduire la vulnérabilité et à renforcer le capital social. Ils ont souvent utilisé les politiques monétaires, de crédit et de change pour induire le changement structurel et soutenir les petites et moyennes entreprises à forte intensité de main-d'œuvre et l'agriculture.

Croissance de l'emploi dans le secteur privé

37. Le secteur privé est un partenaire essentiel de la création d'emplois. Les politiques macroéconomiques créent un environnement macroéconomique prévisible et peuvent en outre jouer un rôle d'appui en encourageant l'investissement privé dans des secteurs écoresponsables très exigeants en main-d'œuvre. Ainsi, les gouvernements peuvent faire des investissements complémentaires dans l'éducation, la santé et la protection sociale, investissements qui pourront être considérés comme faisant partie d'un salaire social qui contribue à modérer les revendications salariales et par voie de conséquence à encourager l'investissement privé. Ils peuvent aussi avoir recours à des mesures d'incitation fiscale et de subventions pour encourager l'investissement.

38. Ces mesures budgétaires complémentaires ne vont probablement pas fragiliser les équilibres budgétaires, car la croissance de la production et de l'emploi qui en résulte augmente les recettes. Reste que les taxes et subventions devraient être sectorielles et non pas ciblées ou par branche, et être assorties d'une clause précise de retrait si le secteur n'affiche aucune croissance.

39. Les arrangements institutionnels qui encouragent le dialogue entre patronat et salariés sont importants pour l'investissement privé. Ils aident à maintenir la stabilité macroéconomique si les travailleurs modèrent leurs revendications salariales tandis que les entreprises réinvestissent leurs bénéfices; ils aident aussi à traverser les périodes de ralentissement économique et réduisent les pertes d'emploi.

Dialogue multipartite

40. Les politiques macroéconomiques axées sur le développement et la création d'emplois nécessitent des transformations structurelles et un développement industriel. Cette transition économique sans heurts suppose un effort de développement de l'instruction et des savoir-faire ainsi que des régimes de protection sociale qui assurent un niveau de vie minimum aux plus vulnérables.

41. Elle appelle aussi un dialogue renforcé entre les salariés, les employeurs et les pouvoirs publics dans une perspective de croissance et de développement économiques élargis, largement partagés et axés sur la redistribution juste et équitable des richesses. Les bonnes relations entre les partenaires sociaux, la participation effective et le dialogue social permettent non seulement de promouvoir l'augmentation des salaires et l'amélioration des conditions de travail, mais aussi de déterminer les priorités du développement et des politiques macroéconomiques, dans un souci constant d'ouverture et d'équité. Des cas précis de pays ayant engagé un dialogue multipartite sur les politiques macroéconomiques et l'emploi sont présentés dans les encadrés 1 et 2.

Encadré 1

Dialogue tripartite et choix macroéconomiques en Allemagne

L'Allemagne a une tradition corporatiste de la négociation collective, de sorte que les syndicats jouent un rôle institutionnel important dans l'administration du marché du travail et des politiques sociales et sont généralement consultés sur les grandes décisions de politique générale. Pourtant les pactes nationaux tripartites ne font pas partie des caractéristiques des relations industrielles allemandes. Le pays a engagé un dialogue social tripartite au niveau national au moment de la crise économique et financière, mais uniquement à titre consultatif. La participation syndicale a néanmoins été considérable, en particulier aux niveaux sectoriel et infranational.

L'une des principales mesures prises à l'issue des consultations tripartites a été l'extension du dispositif de chômage partiel en vertu duquel l'État verse des indemnités qui permettent aux salariés de travailler un certain nombre d'heures en moins sans perte de salaire correspondante. Cette politique a permis de préserver l'équivalent d'environ 432 000 emplois à plein temps. De plus, de nombreuses négociations collectives ont débouché sur des accords de gel des salaires en contrepartie de la limitation des plans sociaux.

Source : *Social Dialogue during the Financial and Economic Crisis: Results from the ILO/World Bank Inventory using a Boolean Analysis on 44 Countries* (Genève, OIT, 2011).

Encadré 2

Le dialogue social à la Barbade

La collaboration entre les représentants de l'État, les employeurs et les salariés au sujet des questions liées à l'emploi et aux politiques économiques et sociales en général est l'un des traits caractéristiques des relations industrielles à la Barbade. Depuis sa création en 1993, l'organisme tripartite Partenaires sociaux a adopté un certain nombre de résolutions sous forme de protocoles. Cinq protocoles étaient déjà en vigueur en 2005. Ils indiquent les grands axes qui doivent guider le développement économique et social impulsé par l'action conjuguée de

l'État, du secteur privé et des syndicats afin d'accroître la compétitivité et la productivité. Ils ont également servi à instaurer la paix sociale et la bonne gouvernance. La volonté politique de cultiver le partenariat et la participation de la société civile, notamment des groupes religieux, est l'une des grandes caractéristiques de cette approche.

Source : *Fostering Economic Development through Social Partnership in Barbados* (Genève, OIT, 2001).

IV. Capacités de production et croissance économique

Cadres macroéconomiques et renforcement des capacités de production

42. Selon la définition retenue par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la capacité de production désigne les ressources productives, capacités entrepreneuriales et filières de production qui, conjuguées, déterminent la capacité d'un pays à produire des biens et services et lui permettent de croître et de se développer¹³. Les capacités de production se renforcent grâce aux trois grands processus que sont l'accumulation de capital (humain, physique et naturel), le progrès technologique et le changement structurel. Lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre des politiques macroéconomiques, les décideurs doivent déterminer comment elles vont s'articuler avec ces trois processus fondamentaux.

43. L'analyse des choix de politique générale de 50 pays en développement indique que les modèles macroéconomiques en vigueur continuent de privilégier l'ajustement budgétaire et la maîtrise de l'inflation¹⁴. Mais cette focalisation sur le retour à l'équilibre budgétaire et le maintien d'une inflation basse est peut-être trop étroite pour produire la croissance désirée et servir la réalisation des objectifs de développement. La volonté de maintenir absolument les équilibres budgétaires aboutit souvent à réduire l'investissement public dans le développement des infrastructures, de la technologie et des capacités humaines et à sabrer dans les dépenses sociales, tous éléments pourtant indispensables pour augmenter la capacité de production et impulser une croissance économique soutenue, profitant à tous et équitable.

44. En fonction de leur niveau d'endettement et de leur marge budgétaire, les pays peuvent peut-être envisager de financer des dépenses par le déficit pour soutenir les investissements dans leur capacité de production. Ils pourraient par exemple aligner leur politique budgétaire sur une règle budgétaire établie telle que la « règle d'or » appliquée dans certains pays, qui stipule que le déficit budgétaire ne doit pas excéder le montant des dépenses d'investissement ou d'équipement¹⁵. En d'autres termes, l'État ne peut emprunter que pour investir. Cette règle devrait toutefois

¹³ CNUCED, *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés* (New York et Genève, 2006).

¹⁴ Compte rendu de la réunion du Groupe d'experts sur le défi de la création d'emplois pour une reprise durable, tenue à Genève les 23 et 24 juin 2011. Disponible à l'adresse www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2011/report-june2011.pdf.

¹⁵ Barry H. Potter et Jack Diamond, *Guidelines for Public Expenditure Management* (FMI, 1999). Disponible à l'adresse www.imf.org/external/pubs/ft/extend/index.htm.

laisser une marge autorisant les politiques contracycliques. Ainsi, les mesures contracycliques nécessitant des emprunts publics doivent être axées sur les secteurs productif et social.

45. En ce qui concerne la politique monétaire et notamment le cadre de la réglementation financière, le modèle favorable à envisager permet de maintenir l'inflation à des taux acceptables tout en facilitant l'affectation de crédits pour renforcer les investissements dans la capacité de production et les programmes de réduction de la pauvreté. Le taux de change doit de son côté être favorable aux exportations de biens et services et à la diversification dans des activités sans rapport avec l'exploitation des ressources naturelles et notamment les industries extractives liées à ces ressources. La gestion des mouvements de capitaux sera peut-être une nécessité dans ce contexte.

L'investissement dans les capacités productives et les politiques industrielles et sectorielles

46. Les politiques industrielles et sectorielles sont étroitement liées aux politiques macroéconomiques de croissance, les unes et les autres aidant à accroître les capacités productives. Loin de se réduire à un effet collatéral, les changements structurels, notamment le développement d'activités manufacturières concurrentielles, peuvent concourir à assurer une croissance économique durable qui profite à tous de manière équitable. Comme on l'a fait observer plus haut, les pouvoirs publics peuvent, par leur action, stimuler et accélérer le changement structurel de façon à ce qu'il serve la croissance. C'est pourquoi il convient de faire converger les politiques industrielles et les politiques macroéconomiques, entre elles et avec les autres politiques, afin d'accroître les capacités productives.

47. La production de nombreux pays en développement, centrée sur l'agriculture et le secteur minier, se caractérise par son exposition à la forte variabilité des cours des matières premières et par une faible valeur ajoutée. Ces pays doivent diversifier leur production et se tourner vers des industries de transformation. Une économie diversifiée est par ailleurs mieux à même de tirer parti des débouchés à l'exportation qu'offre la mondialisation. En effet, plus la production est diversifiée, plus les exportations le sont. Ce principe vaut également pour le commerce des services, en particulier les services aux entreprises. En ce qui concerne les exportations, la diversification de la production réduit la dépendance à l'égard des ressources naturelles et, du même coup, l'exposition aux chocs extérieurs provoqués par les fluctuations des prix des matières premières à l'exportation. C'est donc, à plus long terme, un facteur de stabilisation de l'économie (on trouvera dans l'encadré 3 un exemple d'investissement dans les capacités productives visant à promouvoir la diversification économique du secteur privé).

Encadré 3

Capacités productives et secteur privé au Botswana

Le Botswana, qui comptait parmi les pays les moins avancés lorsqu'il est devenu indépendant en 1966, a rejoint en une trentaine d'années le groupe des pays à revenu intermédiaire, essentiellement grâce à l'utilisation efficace des recettes générées par ses importantes réserves de diamant. Les dépenses publiques sont orientées vers la prestation de services sociaux et le développement d'infrastructures

favorisant la diversification économique. Ayant investi régulièrement, le Botswana dispose aujourd'hui d'infrastructures relativement développées. L'éducation et la santé représentent respectivement 25 % et 7 % environ du montant total des dépenses publiques, et les dépenses d'équipement, axées sur la diversification de l'économie, environ 30 %.

Les pouvoirs publics ont mis au point des programmes particuliers destinés à développer les capacités productives du secteur privé, comme le Programme de renforcement du pouvoir économique des citoyens, mis en œuvre par l'agence chargée des créations d'entreprises par les particuliers et l'autorité qui s'occupe des entreprises localement. Ce programme finance les services de formation et de parrainage dont ont besoin des particuliers qui souhaitent créer une entreprise. La décision gouvernementale de décentraliser ces services tend à stimuler la production locale et à promouvoir les petites et moyennes entreprises.

Source : *Perspectives économiques en Afrique 2011* (Banque africaine de développement, OCDE, Commission économique pour l'Afrique et Programme des Nations Unies pour le développement, 2011).

48. Les politiques sectorielles et les investissements dans l'agriculture peuvent également accroître les capacités productives et soutenir la croissance économique. Les crédits budgétaires alloués à l'agriculture et au développement rural sont particulièrement déterminants dans les pays dont l'économie repose en grande partie sur l'agriculture et où ce secteur occupe une forte proportion de la population active mais où la productivité agricole laisse à désirer. Les investissements supplémentaires devraient être directement affectés à l'augmentation de la productivité et de la capacité d'adaptation des petits exploitants des pays en développement. La prise de mesures ciblées destinées à améliorer les conditions de production pour les femmes travaillant dans le secteur agricole est aussi un moyen d'améliorer la situation économique et sociale. Par ailleurs, l'intégration des politiques agricoles et environnementales dans le cadre plus large des politiques de développement rural permet de garantir que les pratiques agricoles restent compatibles avec les écosystèmes.

49. La mise en valeur des ressources humaines, décisive pour l'amélioration des capacités productives et l'évolution structurelle, passe principalement par des investissements dans l'éducation, la formation professionnelle et les soins de santé. Le fait de disposer d'une main-d'œuvre mieux éduquée et en meilleure santé a des effets importants, notamment d'augmentation de la productivité et d'attraction des investisseurs étrangers.

50. La formation technique et professionnelle – en particulier des femmes et des jeunes – est un investissement essentiel. Il convient également de prendre les mesures qui s'imposent pour permettre aux personnes handicapées de bénéficier au même titre que les autres des politiques, systèmes et services publics, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la protection sociale et de l'emploi. Investir dans l'accès à la protection sociale et aux soins de santé est un autre moyen de mettre en valeur les ressources humaines et d'améliorer la productivité.

51. Les pays à revenu intermédiaire où l'éducation primaire est déjà généralisée devraient mettre l'accent sur la démocratisation de l'enseignement secondaire et supérieur et de la formation technique et professionnelle afin de se doter d'une main-d'œuvre productive. Parallèlement, les pouvoirs publics devraient favoriser la formation continue et investir dans la prise en charge de la petite enfance et l'éducation préscolaire. Les dirigeants du Groupe des Vingt ont d'ailleurs reconnu l'importance de la formation continue, qu'ils se sont engagés, en septembre 2009, à faire figurer en bonne place dans leurs stratégies de croissance et d'investissement, en même temps qu'ils promettaient d'aider les autres pays à prendre des mesures concrètes de développement des compétences.

52. Investir dans le capital naturel est encore une autre façon d'accroître les capacités productives. On considère généralement que le capital naturel¹⁶, défini comme source d'actifs naturels (ressources naturelles et services environnementaux) utilisables pour la production économique, comprend les ressources naturelles, la terre et les écosystèmes. Chacune de ces trois grandes catégories a un rôle essentiel à jouer pour le développement durable à long terme, les êtres humains et les autres êtres vivants. Les investissements dans le capital naturel doivent être stimulés et appuyés par des dépenses publiques ciblées, des réformes des politiques et des modifications de la réglementation.

53. La crise mondiale récente a empêché de nombreux pays de financer de nouveaux projets d'équipement et de faire certains travaux d'entretien et de rénovation des infrastructures existantes. Il convient donc que les pays donateurs et les pays bénéficiaires fassent le point sur l'aide allouée et la réoriente vers l'accroissement des capacités productives de ceux-ci. Il importe aussi d'aider les autorités à mobiliser des ressources financières intérieures moyennant les divers procédés à leur disposition, notamment les partenariats public-privé qui permettent de mutualiser les risques équitablement. La participation du secteur privé au développement des capacités productives se trouverait ainsi renforcée. On trouvera dans l'encadré 4 un exemple d'initiatives régionales qui ont stimulé l'investissement dans les infrastructures en Europe orientale, grâce notamment à une assistance financière extérieure.

Encadré 4

Initiatives régionales et capacités productives au Bélarus, en Fédération de Russie et au Kazakhstan

Dans les économies européennes avancées où les moyens de production sont largement sous-employés et le taux de chômage très élevé, l'insuffisance de la demande – et non de l'offre – demeure le principal obstacle à la croissance. Cette surcapacité a offert aux pouvoirs publics la possibilité de répondre aux besoins d'équipement et d'investir dans l'éducation et la recherche. Cela étant, en raison de la faiblesse des recettes fiscales, de nombreux gouvernements hésitent à se lancer dans de telles politiques nécessairement financées par la dette.

Des initiatives régionales en matière d'échanges, comme la création d'une union douanière entre le Bélarus, la Fédération de Russie et le

¹⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, *OECD Glossary of Statistical Terms*, disponible à l'adresse suivante : <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.

Kazakhstan, et la poursuite de l'application de l'Accord de libre-échange d'Europe centrale ont amélioré l'efficacité économique et stimulé l'investissement. Des projets d'infrastructures régionaux (construction et entretien de routes, de voies ferrées et de pipelines) ont favorisé l'intégration économique et l'investissement. Certains ont été financés grâce à une aide extérieure telle que l'initiative Aide pour le commerce et des investissements subventionnés par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

Source : *Documents officiels du Conseil économique et social, 2011, Supplément n° 17 (E/2011/37)*.

Progrès techniques et changements structurels

54. Les capacités productives se développent lorsqu'un pays améliore son aptitude à produire de façon efficace et concurrentielle une gamme plus variée de biens et de services à valeur ajoutée plus élevée. Pour enclencher cette dynamique, il ne suffit pas d'augmenter les investissements : il faut aussi acquérir des technologies et innover. Dans le domaine des technologies de l'information et des communications, les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer, qui consiste à appliquer des politiques bien conçues, mettre en place des infrastructures solides et subvenir aux besoins de formation. Le rôle du secteur public, auquel il incombe d'adopter une réglementation efficace et de fournir des services publics adaptés aux besoins locaux, est déterminant pour ce qui est de créer de nouvelles conditions d'accès aux marchés stimulantes pour l'innovation dans les domaines de l'informatique et des communications.

55. Les économies les plus avancées ont subi des bouleversements structurels marqués par l'essor des industries de matière grise. Parties d'un modèle agricole où la terre était la principale ressource, et après une ère industrielle axée sur les ressources naturelles et le travail, ces économies reposent aujourd'hui avant tout sur la connaissance, devenue la principale ressource.

56. Dans les pays en développement, le savoir et la gestion des connaissances peuvent également être un moteur important de la croissance économique et faciliter le changement structurel, grâce aux facteurs de croissance que sont les compétences, les savoir-faire et l'évolution technologique. Les connaissances locales, autochtones et tacites permettent également de valoriser les capacités productives. On définit souvent le savoir autochtone comme le savoir propre à telle ou telle culture ou société¹⁷. Or, de nombreux pays sont incapables de l'exploiter. Le renforcement des capacités productives d'un pays exige aussi des stratégies de renforcement des institutions et d'encouragement de l'investissement dans la recherche-développement en vue de mieux exploiter les savoirs autochtones et les connaissances locales.

¹⁷ Voir www.worldbank.org/afr/ik/basic.htm.

V. Réalisation du développement durable

Politiques macroéconomiques et développement durable

57. Les politiques macroéconomiques ont de vastes effets sur le développement durable, dont elles touchent les trois composantes essentielles : le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. Le lien entre la première composante et les politiques macroéconomiques est direct.

58. En ce qui concerne la deuxième – le développement social –, l'efficacité des politiques macroéconomiques dépend, comme on l'a dit plus haut, de leur aptitude à favoriser le plein emploi et le travail décent dans une perspective d'élimination de la pauvreté, ainsi qu'à accroître les recettes disponibles pour l'investissement et les dépenses sociales. Les avancées sociales, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, sont également un facteur de croissance économique dans la mesure où elles accroissent le capital humain et donc les capacités productives d'un pays.

59. À l'époque de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992, les relations entre macroéconomie et environnement étaient encore mal comprises. On privilégiait alors la croissance économique sans se soucier des questions de viabilité, mais des travaux de recherche ont montré, depuis, que la macroéconomie et l'environnement étaient inextricablement liés et que la protection de l'environnement était décisive pour la croissance et le développement. La capacité de dégager des recettes fiscales, afin de donner aux pouvoirs publics les moyens de protéger l'environnement, et l'investissement dans les écotecnologies sont deux aspects importants de la question.

60. Les politiques macroéconomiques destinées à soutenir une croissance viable et à créer des emplois productifs sont importantes pour la protection de l'environnement. À l'inverse, la pauvreté contribue non seulement à multiplier les taudis dans les zones urbaines mais aussi à aggraver la déforestation¹⁸. Il est plus facile aux pays qui bénéficient d'une croissance stable et viable qu'à ceux dont l'économie est instable ou stagnante d'accorder une place importante aux questions environnementales et de les résoudre.

61. Par ailleurs, les problèmes écologiques peuvent entraver la croissance économique. Il est amplement établi que la croissance pâtit d'une baisse de la productivité due au mauvais état de santé de la main-d'œuvre, de l'absence de récolte provoquée par la dégradation des sols ou encore de l'effondrement des pêches et des recettes du tourisme résultant de l'érosion côtière et de l'épuisement des ressources halieutiques. Les dépenses de santé publique visant notamment à atténuer ou à éviter ces effets de la détérioration de l'environnement sur la santé peuvent grever le budget de l'État et, de ce fait, contraindre les dirigeants à réaffecter aux questions sanitaires des crédits préalablement alloués à des mesures de croissance.

¹⁸ Alexander S. P. Pfaff *et al.*, « Les effets de la pauvreté sur la déforestation : distinction des comportements en fonction des sites », document de travail de la Division de l'économie du développement agricole n° 04-19 (Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2004). Consultable à l'adresse suivante : www.fao.org/docrep/007/ae401e/ae401e00.htm.

62. Les circonstances et les politiques macroéconomiques peuvent avoir des effets écologiques néfastes et risquent soit de porter atteinte à l'environnement, soit de freiner les progrès en matière de développement durable. En période de crise ou d'austérité, l'économie peut prendre le pas sur l'écologie dans l'esprit des responsables politiques et des électeurs.

63. Les politiques macroéconomiques peuvent également déplacer géographiquement les incidences écologiques en infléchissant les échanges commerciaux. Ainsi, des pays développés peuvent adopter des politiques expansionnistes ayant pour effet de stimuler la croissance de certains pays en développement en faisant augmenter la demande de biens exportés par ces pays. Les éventuelles conséquences néfastes d'une telle croissance pour l'environnement dépendent de la qualité et de l'efficacité de la politique environnementale du pays d'exportation et de la nature plus ou moins polluante de l'activité concernée.

64. Il importe donc que pays développés et pays en développement aient de bonnes politiques environnementales, à même de résister aux fluctuations macroéconomiques et aux revirements des politiques et de créer des emplois stables, notamment pour les personnes vivant dans la pauvreté. Bien que l'on présente souvent la croissance économique et la protection de l'environnement comme antagoniques, il ressort d'estimations récentes de l'ONU que, si les investissements sont suffisamment importants pour donner lieu à une croissance plus viable et plus verte, il est sans doute possible d'allier la protection de l'environnement à une croissance rapide dans les pays en développement¹⁹.

Croissance économique et consommation de ressources naturelles

65. En 2011, le Panel international pour la gestion durable des ressources a attiré l'attention sur le fait que, d'ici à 2050, l'humanité pourrait engloutir 140 milliards de tonnes de minéraux, de minerais, de combustibles fossiles et de biomasse chaque année, soit le triple de sa consommation actuelle, si les pays ne commençaient pas à découpler le taux de croissance économique de la consommation de ressources naturelles²⁰. Le Panel a fait observer qu'en ce qui concerne ces quatre ressources essentielles, la consommation moyenne par habitant s'élevait à 16 tonnes par an dans les pays développés et pouvait atteindre 40 tonnes, voire plus, dans certains pays. À titre de comparaison, la consommation moyenne d'un habitant de l'Inde est actuellement de 4 tonnes par an.

66. Le « découplage » consiste à réduire la quantité de ressources (combustibles fossiles ou eau, par exemple) utilisées dans l'activité économique et à faire en sorte que croissance économique et développement ne soient plus synonymes de détérioration de l'environnement. Autrement dit, il s'agit, du point de vue des ressources, de réduire la consommation de ressources par unité d'activité économique et, du point de vue de l'impact écologique, de maintenir la production économique tout en réduisant les effets néfastes de l'activité économique sur l'environnement.

¹⁹ *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2011 : la grande transformation technologique pour une économie verte* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.11.II.C.1). Consultable à l'adresse suivante : www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/2011wess.pdf.

²⁰ Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth*, (2011). Consultable à l'adresse suivante : www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/decoupling_report_english.pdf.

67. Avec l'innovation technologique, le découplage est déjà à l'œuvre dans une certaine mesure pour ce qui est des ressources. Cependant, même si les impacts écologiques ont diminué localement dans certaines régions, ils se sont aggravés à l'échelle du monde.

68. La décision de mener une politique volontaire de découplage comporte des avantages pour le pays qui la prend mais exige aussi des ajustements. Les avantages sont les suivants : amélioration et rationalisation de l'utilisation des ressources; réduction des impacts écologiques – bénéfique au patrimoine naturel international – du fait du ralentissement de l'épuisement des ressources et de la diminution de la pollution et des émissions de carbone; effets induits positifs tels que la création d'emplois grâce à l'investissement dans de nouvelles technologies et dans la recherche-développement.

69. Cela étant, une stratégie de découplage passe nécessairement par une évolution des politiques publiques et des modèles de consommation et de production. Si l'on cherche à découpler la croissance économique de la hausse de la consommation de combustibles fossiles et à promouvoir des sources d'énergie de substitution, le prix de l'énergie risque d'augmenter, tant pour les consommateurs (particuliers ou entreprises) que pour l'État qui verse des subventions, ce qui pourrait avoir pour conséquence de ralentir la croissance économique. Absorber ces coûts est plus facile pour les pays développés que pour les pays en développement dont la priorité est la lutte contre la pauvreté.

70. L'adoption du découplage nécessiterait également l'appui des citoyens et la tenue d'un dialogue social mené sur la base d'informations suffisantes. Il faudrait en outre créer, au moyen d'incitations et d'outils fiscaux et financiers, un environnement favorable à l'innovation, au renforcement de la recherche scientifique, à l'approfondissement des connaissances et à l'acquisition de technologies à haut rendement énergétique et respectueuses de l'environnement (on trouvera dans l'encadré 5, un exemple de découplage de la croissance économique et de la consommation d'énergie).

71. Qu'un pays adopte ou non une stratégie de découplage, la question de la pérennité de ses ressources naturelles devrait figurer explicitement dans ses politiques de croissance économique et être prise en compte dans les politiques touchant à l'investissement étranger direct dans les industries extractives.

72. Les questions d'emploi des ressources naturelles et d'environnement nous amènent à nous interroger sur les principes de la croissance économique et les limites notoires du produit intérieur brut comme unité de mesure de la prospérité et du bien-être. Des travaux de recherche sont actuellement menés pour mettre au point des indicateurs adaptés et des méthodes scientifiques plus rigoureuses de mesure de la durabilité et du bien-être, qui pourront être intégrés dans les systèmes de comptabilité nationale et fournir de meilleures informations aux décideurs. Pour tenir compte de toutes les dimensions du développement durable, de nouveaux critères ont été proposés pour compléter ou remplacer le produit intérieur brut. Cependant, à ce jour, aucun autre indicateur n'emporte l'adhésion et il n'existe pas de consensus en la matière.

Encadré 5

Croissance macroéconomique et consommation d'énergie au Danemark

Depuis 1990, le Danemark dissocie la croissance économique de la consommation d'énergie tout en s'attachant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Héritier d'une longue tradition politique fondée sur le consensus et marquée par la stabilité, le Gouvernement danois a lancé un vaste débat public pour définir une conception globale de la politique énergétique qui recueille le plus large soutien possible.

Le pays a pour objectif de s'affranchir des combustibles fossiles d'ici à 2050. En 2011, le Gouvernement a publié un document d'orientation sur sa stratégie énergétique à l'horizon 2050, qui présente un ensemble de nouvelles initiatives de politique énergétique visant à faire émerger, en prenant appui sur les politiques déjà en vigueur au Danemark, une société à faibles émissions de carbone disposant d'un approvisionnement énergétique stable et peu coûteux. L'introduction de ces nouvelles initiatives dans la législation doit faire l'objet d'un débat au Parlement. Le Gouvernement recherche actuellement un large accord sur l'objectif à long terme de la stratégie et les initiatives à prendre jusqu'en 2020.

Source : *Energy Policies of IEA Countries: Denmark – 2011 Review* (Paris, Organisation de coopération et de développement économiques et Agence internationale de l'énergie atomique, 2011), disponible à l'adresse suivante : www.oecd-ilibrary.org.

Développement durable et emploi

73. Pour faire face à la crise financière de 2009, plusieurs grands pays ont adopté des plans de relance verte. La composante verte représentait une part de l'ensemble des mesures de relance allant de 3 % au Japon à 81 % en République de Corée. Les incitations ont souvent porté sur le rendement énergétique des bâtiments, du réseau ferré et du réseau électrique, mais assez rarement sur les énergies renouvelables²¹. On leur doit sans doute la création de quelque 4 millions d'emplois financés, pour la plupart, par l'endettement.

74. Le financement des investissements sera l'une des principales difficultés pour le passage à des économies à faibles émissions dans bien des pays en développement, notamment ceux dont le marché intérieur offre des débouchés limités aux technologies à faibles émissions. Il faudra des politiques macroéconomiques systématiquement favorables à l'investissement et des réformes institutionnelles ayant notamment trait à la recapitalisation et à la réorientation des banques de développement. Ces exigences rappellent opportunément que tout effort important des pays en

²¹ Secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, « Green jobs and social inclusion », *Rio 2012 Issues Brief*, n° 7 (2011). Consultable à l'adresse suivante : www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=138.

développement consistant à appuyer le développement au moyen de dépenses publiques aurait une portée mondiale.

75. La création d'emplois est souvent un argument politique déterminant pour faire passer les mesures vertes, bien qu'elle soit considérée, dans la plupart des politiques de développement durable, comme un avantage accessoire plutôt que comme un objectif essentiel. En l'absence de définition reconnue des emplois verts, il est plus judicieux de s'intéresser aux créations nettes d'emplois là où des politiques et des mesures ont été mises en œuvre pour assurer la transition vers une économie verte.

76. Dans un rapport établi dans le cadre de l'Initiative pour des emplois verts, qui regroupe le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation internationale des employeurs et la Confédération syndicale internationale, il est indiqué que le nombre d'emplois verts dans le monde pourrait passer de 2,3 millions à 20 millions entre 2006 et 2030²², ce qui exige la création de 750 000 emplois verts par an. Rien qu'en Chine, le secteur de l'énergie éolienne et solaire devrait créer 4,5 millions d'emplois d'ici à 2020. Les emplois verts ne suffiront toutefois pas à eux seuls à résoudre le problème mondial de l'emploi et la difficulté de créer quelque 63 millions d'emplois décents par an d'ici à 2050.

77. Au lendemain de la crise, le Secrétaire général a lancé l'idée d'un nouveau pacte vert mondial destiné à accélérer la reprise économique et la création d'emplois tout en soutenant le développement durable et en s'attaquant aux problèmes posés par les changements climatiques et l'insécurité alimentaire, le principe étant de procéder très vite à des investissements publics de très grande ampleur dans les pays en développement pour financer le développement d'énergies renouvelables et les petites exploitations agricoles produisant des denrées alimentaires, de manière à générer des investissements privés complémentaires. Cela requiert l'octroi de subventions croisées au niveau mondial et des investissements publics à grande échelle suffisamment importants pour attirer des fonds privés. Après les années de crédit facile et de surinvestissement qui ont précédé la crise, la plupart des secteurs économiques rentables se trouvent maintenant en état de surcapacité partout dans le monde. Dans ces circonstances, pour faire face à ces problèmes d'ordre mondial, seuls des investissements publics internationaux bien coordonnés peuvent financer les biens collectifs verts nécessaires et encourager l'investissement privé complémentaire dans le cadre de partenariats public-privé.

²² Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Emplois verts : pour un travail décent dans un monde durable, à faibles émissions de carbone » (Nairobi, 2008). Consultable à l'adresse suivante : http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf.

VI. Coordination au niveau mondial visant à créer des conditions favorables

78. La crise financière et économique mondiale de 2008-2009 a été suivie d'un grand nombre de mesures coordonnées prises par les gouvernements et les responsables politiques du monde entier. Pourtant, depuis, il manque une coordination claire des interventions menées pour s'attaquer aux grands problèmes, en particulier le chômage au niveau mondial. Il convient de coordonner les mesures de façon crédible et efficace si l'on veut rééquilibrer l'économie mondiale et rendre l'environnement international plus porteur.

79. La solidité et la capacité de résistance de l'économie mondiale dépendront de la bonne coordination mondiale des politiques macroéconomiques. Il faut mettre en place des dispositifs concrets, coordonnés au niveau international, pour que les décisions aient le plus de répercussions possible sur le terrain et pour ne pas laisser trop de champ à la spéculation et aux surenchères qui pourraient se faire jour si les pays cherchaient des solutions chacun de son côté. Parmi les dispositifs envisageables, figurent les politiques anticycliques coordonnées visant à atténuer les alternances de forte expansion et de récession, et les mécanismes de coordination des réglementations financières destinées à limiter et à contenir les crises économiques et financières et la volatilité financière.

80. Des propositions ont été faites et des discussions ont eu lieu en ce qui concerne l'établissement de dispositifs officiels de coordination mondiale en vue d'appliquer ces mesures concrètes, mais il n'y a actuellement pas de consensus au niveau international. L'Organisation des Nations Unies reste un espace ouvert à tous, où l'on pourra le cas échéant examiner la question de la coordination mondiale et prendre des décisions à ce sujet. Elle est prête à ouvrir la voie et à apporter son appui au dispositif de coordination qui aura été adopté par la communauté internationale.

VII. Recommandations

81. Les recommandations ci-après visent à définir des politiques macroéconomiques relatives à la création d'emplois, à l'augmentation des capacités productives et à la réalisation du développement durable et des objectifs du Millénaire pour le développement, qui s'inscrivent dans le cadre d'une croissance économique viable, profitant à tous de manière équitable et visant à éliminer la pauvreté.

Création d'emplois et travail décent

82. **Les pays devraient considérer la création d'emplois et le plein emploi comme des objectifs prioritaires de leurs politiques macroéconomiques afin de satisfaire les besoins urgents en matière de création d'emplois et de travail décent.**

83. **Les pouvoirs publics devraient mettre la politique budgétaire au service du développement des capacités productives, qui sont un facteur de croissance économique et de création d'emplois. Ils devraient par exemple envisager d'augmenter les dépenses d'équipement et encourager les changements structurels au moyen d'avantages fiscaux.**

84. Les pays devraient prendre des mesures monétaires destinées à stabiliser le secteur financier et à soutenir les secteurs de production à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier les petites et moyennes entreprises et l'agriculture.

85. Des politiques du taux de change et de gestion des capitaux fébriles devraient être adoptées en complément des politiques budgétaires et monétaires visant à assurer les changements structurels et la stabilité du secteur financier.

86. Les gouvernements devraient prendre des mesures anticycliques pour réduire les fluctuations de la production et atténuer les pertes d'emplois en cas de ralentissement de l'activité économique.

87. Les gouvernements devraient envisager de créer directement des emplois au moyen, par exemple, de dispositifs de garantie de l'emploi rural, dans le cadre de leur investissement dans une protection sociale et des services sociaux concourant à diminuer la vulnérabilité des plus pauvres et à leur permettre de participer à la croissance économique et d'en bénéficier.

88. Les gouvernements devraient soutenir l'emploi et le travail décent dans le secteur privé en créant un environnement porteur, y compris en adoptant une réglementation favorable et raisonnable et en faisant des investissements complémentaires, en particulier dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et les écotecnologies.

89. Les gouvernements devraient déterminer quelles sont les mesures qui améliorent l'employabilité des chômeurs et le taux d'emploi des groupes traditionnellement plus touchés par le chômage et l'emploi précaire, comme les jeunes, les femmes et les personnes handicapées.

90. Les gouvernements devraient tirer parti du dialogue social pour déterminer leurs priorités en matière de développement et élaborer des politiques macroéconomiques à même d'améliorer le niveau des salaires et les conditions de travail, de façon à élargir l'assise de la croissance et du développement qui doivent être largement partagés et caractérisés par une redistribution équitable des profits.

Capacités productives et croissance économique

91. Les responsables politiques devraient utiliser ce qu'ils savent de leur propre pays lorsqu'ils élaborent et appliquent des politiques macroéconomiques visant à accroître les capacités productives. S'il existe des analogies entre pays, il n'en reste pas moins que la situation de chacun est différente et qu'il n'existe pas de solution unique.

92. Pour que les politiques macroéconomiques concourent à un accroissement des capacités productives générateur de croissance, il faut que la politique budgétaire assure une demande globale suffisante et comprenne en matière de formation et d'équipement des investissements et des dépenses publiques suffisants. La politique monétaire, notamment les réglementations financières, devrait permettre de dégager des crédits suffisants pour soutenir l'investissement productif, dans la recherche-développement par exemple.

93. Les gouvernements des pays en développement doivent se ménager des marges de manœuvre budgétaires plus importantes pour pouvoir investir dans les capacités productives.

94. Les gouvernements doivent utiliser divers leviers – des partenariats public-privé, par exemple – pour financer de nouveaux projets d'infrastructures et entretenir ou rénover des équipements, en mutualisant les risques et l'endettement éventuel de façon adaptée. Les banques régionales de développement et d'autres initiatives ont également montré leur efficacité en matière de financement.

95. Il est nécessaire de créer un environnement international porteur et la communauté internationale devrait aider les pays pauvres à renforcer leurs capacités productives en accroissant l'assistance qu'elle leur prête et en leur donnant accès à la technologie, notamment aux écotecnologies, à des conditions raisonnables.

Réalisation du développement durable

96. Les stratégies visant à améliorer la viabilité du développement à terme doivent être conçues à l'échelon des pays de façon à prendre en compte la situation locale, la dotation en ressources naturelles, les besoins sociaux et les financements disponibles.

97. Selon le principe de la responsabilité commune mais différenciée, pays développés et pays en développement devraient s'attacher à limiter les effets négatifs de la croissance économique en prenant des mesures de restructuration et de découplage entre la croissance et les ressources naturelles de façon à rendre la croissance moins consommatrice de ressources naturelles et moins polluante.

98. Les politiques de développement et les mesures macroéconomiques devraient être axées sur la définition et la mise en œuvre de stratégies de toute façon bénéfiques aux plans économique, social et écologique. Les politiques macroéconomiques et les mesures relatives au commerce et aux privatisations par exemple devraient être conçues de façon à éviter de détériorer la situation sociale et l'environnement.

99. Les chercheurs et décideurs spécialisés en macroéconomie devraient approfondir leur réflexion sur la viabilité de la croissance économique à long terme, notamment compte tenu de la raréfaction des ressources naturelles, de la dégradation de l'environnement dans le monde entier, de l'augmentation des émissions de carbone et des changements climatiques.

Coordination mondiale aux fins d'un environnement porteur

100. Il convient de coordonner les mesures de façon crédible et efficace au niveau mondial si l'on veut coordonner l'économie mondiale, la rééquilibrer durablement et créer un environnement international porteur, qui offre la possibilité de régler les problèmes macroéconomiques considérables qui se posent actuellement, à commencer par le taux de chômage qui a atteint, dans le monde entier, un niveau sans précédent.