Nations Unies TD/B/C.I/MEM.8/8

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
17 décembre 2018
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Réunion d'experts pluriannuelle sur le renforcement d'un environnement économique favorable à tous les niveaux à l'appui d'un développement équitable et durable et sur la promotion de l'intégration et de la coopération économiques
Troisième session
Genève, 25 et 26 février 2019
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Comment les politiques du travail et les politiques macroéconomiques peuvent-elles contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable ?

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 est l'objectif le plus ambitieux que la communauté internationale se soit jamais fixé. Le Programme 2030 a également contribué à mieux faire connaître la complexité et les liens d'interdépendance qui caractérisent les questions liées au développement durable. Cependant, il ne contient pas d'éléments descriptifs susceptibles de fournir un cadre aux propositions d'action et aux réformes institutionnelles, d'où l'absence de certaines interactions économiques essentielles, à commencer par la manière dont les politiques du travail et les politiques macroéconomiques peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable.

La présente note met en lumière certaines des principales questions macroéconomiques que les décideurs souhaiteront peut-être prendre en considération et examiner plus avant à la troisième session de la Réunion d'experts pluriannuelle sur le renforcement d'un environnement économique favorable à tous les niveaux à l'appui d'un développement équitable et durable et sur la promotion de l'intégration et de la coopération économiques, en vue d'établir une feuille de route pour la réalisation des objectifs de développement durable.

GE.18-22023 (F) 070119 080119
1822023

Merci de recycler

I. Introduction

1. La réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui comporte 17 objectifs de développement durable et les cibles et indicateurs correspondants, est l'entreprise la plus ambitieuse dans laquelle la communauté internationale se soit jamais lancée. Le Programme 2030 a contribué à mieux faire connaître la complexité et les liens d'interdépendance qui caractérisent les questions liées au développement durable, mais il ne contient pas d'éléments descriptifs susceptibles de fournir un cadre aux propositions d'action et aux réformes institutionnelles, d'où l'absence de certaines interactions économiques essentielles, à commencer par la manière dont les politiques du travail et les politiques macroéconomiques peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable.

2. La présente note met en lumière certaines des principales questions macroéconomiques que les décideurs souhaiteront peut-être prendre en considération et examiner plus avant à la Réunion d'experts pluriannuelle sur le renforcement d'un environnement économique favorable à tous les niveaux à l'appui d'un développement équitable et durable et sur la promotion de l'intégration et de la coopération économiques, en vue d'établir une feuille de route pour la réalisation des objectifs de développement durable.

3. Sur la base d'études antérieures de la CNUCED[1], la présente note part du constat que, pour réaliser le Programme 2030, il faut qu'il y ait des emplois de bonne qualité en suffisance. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, l'un des principaux moyens d'atténuer les inégalités et de réduire la pauvreté est, de toute évidence, le maintien de l'emploi à un niveau élevé, car l'emploi augmente les revenus salariaux, stimule la demande globale et modère les pressions déflationnistes. En outre, le travail décent, qui a une importance à la fois sociale, civique et créative, est une dimension essentielle de toute société qui se veut inclusive. En outre, en stimulant la demande globale, un programme de plein emploi permet de revitaliser et de rééquilibrer le commerce mondial et de contribuer à écarter les menaces protectionnistes. Pour toutes ces raisons, la CNUCED a toujours plaidé en faveur d'un rôle actif des autorités du marché du travail et de politiques volontaristes dans ce domaine, selon la situation et les besoins nationaux en matière de développement.

4. Dans la mesure où les marchés de l'emploi sont liés de diverses manières à d'autres marchés, les politiques qui les concernent doivent être intégrées dans un cadre macroéconomique plus large, car leurs résultats sont très dépendants du niveau de l'investissement privé dans les capacités productives réelles, qui dépend à son tour des prévisions de demande, de la disponibilité et du coût du financement et de l'existence d'un secteur public développé. Les salaires ont des incidences sur les bénéfices des entreprises, du côté tant des coûts que de la demande, et, par là, sur l'investissement dans les capacités productives réelles, qui se répercute sur la demande de main-d'œuvre. D'une manière générale, à mesure que les pays approchent du plein emploi et que les salaires augmentent, la demande globale progresse et les nouveaux investissements stimulent le progrès technique et la croissance de la productivité.

5. Les politiques qui favorisent le plein emploi et le travail décent ne peuvent toutefois réussir que dans un environnement mondial sain et stable. Or, le système monétaire mondial actuel a trop souvent entravé les stratégies de développement et même provoqué des crises durables dans les pays en développement comme dans les pays développés. La

[1] Les publications suivantes de la CNUCED constituent le fondement de l'argumentation développée dans la section 2 de la présente note : CNUCED, 2010, *Trade and Development Report, 2010, Employment, Globalization and Development* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.10.II.D.3, New York et Genève) ; CNUCED, 2016, *Rapport sur le commerce et le développement, 2016 : La transformation structurelle au service d'une croissance équitable et soutenue* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.16.II.D.5, New York et Genève). CNUCED, 2017, *Rapport sur le commerce et le développement, 2017 : Au-delà de l'austérité − vers une nouvelle donne mondiale* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.17.II.D.5, New York et Genève).

prédominance des capitaux étrangers − y compris l'investissement direct et les flux de portefeuille spéculatifs − et le besoin implicite de monnaies de réserve pour les transactions internationales et les assurances ont relégué au second plan les priorités nationales. Dans un contexte caractérisé principalement par les flux de capitaux internationaux, la promotion de l'investissement productif, le versement de salaires équitables et le renforcement de la protection sociale sont de fait subordonnés à l'état d'esprit et aux attentes des investisseurs financiers, dont les activités peuvent également provoquer des fluctuations importantes et des désalignements persistants des taux de change. Ces fluctuations, à leur tour, exercent un effet déstabilisateur sur les résultats commerciaux et les bilans des institutions nationales, entraînant de nouveaux ajustements de la demande intérieure, de l'investissement et de l'emploi. Force est donc de réexaminer les arrangements commerciaux et financiers internationaux si l'on veut élaborer des politiques de l'emploi qui servent les objectifs de développement durable.

6. Sur la base de ces faits stylisés, il s'agit d'examiner certaines relations élémentaires entre la croissance, l'investissement, la productivité, l'emploi et les salaires. La CNUCED estime que les défaillances des marchés du travail tiennent sans doute davantage à un déficit d'investissement dans les capacités productives réelles et à une trop faible progression des salaires qu'au manque de flexibilité des marchés du travail et au remplacement du travail par le capital. L'hypermondialisation, qui a mis l'accent sur la libéralisation des marchés du travail pour flexibiliser les salaires contractuels et les conditions de travail, n'a pas eu les effets escomptés sur l'emploi. Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est un ensemble de propositions différentes qui sont détaillées ci-après. La CNUCED conclut en recommandant quelques orientations quant aux tâches qui attendent les décideurs, aux niveaux national et international.

II. La place insuffisante donnée à la demande globale dans la création d'emplois

A. Les paradoxes de l'économie de l'offre

7. Pour la plupart d'entre nous, trouver un « bon emploi » est le moyen de vivre mieux, et l'accès à ce type d'emploi est essentiel pour rendre l'économie inclusive. Les bons emplois sont associés au travail décent et se trouvent généralement dans le secteur formel, où les rémunérations sont plus élevées, les promotions possibles et les conditions de travail mieux réglementées. Dans l'optique du développement, ces emplois sont plus susceptibles de se trouver dans le secteur industriel que dans l'agriculture ou les services.

8. Selon l'approche microéconomique dominante, la pénurie de ces emplois, et donc la sous-utilisation de la main-d'œuvre et un niveau de chômage élevé ou croissant, résultent du fait que les salaires réels sont trop élevés ou augmentent trop rapidement. Cette situation peut tenir à différents facteurs tels que des syndicats forts, un salaire minimum légal trop élevé ou d'autres obstacles juridiques, qui empêchent les salaires de baisser assez pour absorber la main-d'œuvre disponible et pour permettre aux entreprises d'être suffisamment rentables pour être encouragées à investir dans des activités qui pourraient créer de nouveaux emplois.

9. De telles rigidités des marchés du travail rendent aussi difficiles les ajustements en douceur face aux chocs exogènes comme les chocs associés aux nouvelles technologies ou à l'entrée de grands pays dans le système commercial mondial, et elles créent des inégalités qui, selon certains, ne peuvent être supprimées efficacement que par un dosage de libéralisation et de formation.

10. À l'analyse, cette approche présente de sérieuses faiblesses. En particulier, pour que les prix et la concurrence jouent un rôle à la fois équilibrant et incitatif, l'offre et la demande doivent être indépendantes. Cependant, même si c'est le cas au niveau microéconomique, il n'en va pas nécessairement de même au niveau macroéconomique. Il est une erreur de généralisation qui vaut particulièrement pour le marché du travail : une baisse des salaires peut s'avérer judicieuse pour l'entreprise qui cherche à minimiser les

coûts de production d'un produit donné, mais si toutes les entreprises adoptent une démarche similaire, la demande globale, qui est déterminante pour la production de chaque entreprise, va diminuer. À l'inverse, la croissance de l'emploi est généralement associée à celle de la demande et de la production globales. Que la hausse de la demande globale soit ou non suffisante pour créer des emplois nets dépend d'une manière décisive de la répartition des gains découlant de la croissance de la productivité, qui est elle-même fortement influencée par les choix politiques.

11. Les données qui établissent un lien entre, d'une part, la mauvaise tenue de l'emploi et l'augmentation des inégalités et, d'autre part, le commerce ou la technologie ne parviennent pas à convaincre, en partie parce qu'il n'existe aucune correspondance directe entre l'ampleur des changements intervenus dans ces deux secteurs au cours des vingt dernières années et la manière dont s'est orientée la destruction des emplois manufacturiers[2]. C'est d'autant plus vrai que tout indique depuis peu que la croissance de la productivité ralentit et que la répartition des gains est fortement asymétrique et favorise surtout ceux qui se trouvent tout en haut de l'échelle des revenus. En outre, le renforcement des inégalités reflète les écarts de salaires de plus en plus importants entre individus ayant des diplôme similaires[3]. Face à ces disparités, des explications plus hétéroclites de la montée des inégalités sont proposées, notamment les changements institutionnels intervenus sur les marchés du travail, les modifications apportées aux politiques macroéconomiques et l'évolution des interactions entre le commerce et la finance.

12. Le débat opposant le commerce à la technologie comme sources d'inégalités sur le marché de l'emploi a toutefois permis de mettre en lumière le rôle crucial de l'emploi dans la promotion d'économies inclusives, d'autant plus qu'un nombre croissant de ménages craignent de plus en plus que les emplois stables et bien rémunérés nécessaires pour assurer un niveau de vie moyen soient déjà épuisés dans les pays développés et de moins en moins accessibles pour une classe moyenne en devenir dans de nombreux pays émergents[4].

13. Dans l'environnement mondial actuel, les choix politiques dominants, conjugués aux forces de la technologie et du changement structurel, ont eu pour effet de réduire l'offre d'emplois, surtout de « bons emplois », par rapport à la population active. Les politiques généralement menées pendant la période d'hypermondialisation ont eu pour objectif de maintenir les salaires à un bas niveau et ont servi à traduire les gains de productivité soit en une augmentation des revenus du capital, soit en une baisse des prix. Cependant, le fait de maintenir les salaires à un bas niveau pour maximiser les profits s'est avéré contre-productif, car si le pouvoir d'achat des salariés ne progresse pas, la demande intérieure n'augmente pas suffisamment pour permettre aux détenteurs du capital d'utiliser pleinement leurs capacités productives et de transformer les gains de productivité en profits. L'équilibre n'a été atteint que par l'endettement de plus en plus vertigineux des ménages et des entreprises, qui a contribué à creuser les inégalités et à accroître l'instabilité de l'économie mondiale. De surcroît, lorsque ces déséquilibres alimentés par l'endettement débouchent sur une crise économique, la politique macroéconomique est invariablement une politique d'austérité, qui a également des effets néfastes sur les marchés du travail.

B. La contrainte externe

14. L'économie de l'offre a connu un revirement radical dans les pays en développement, et les débats des dernières décennies ont été marqués par des appels tant à la flexibilisation des marchés du travail qu'à l'appui aux stratégies de croissance axées sur les exportations. Ainsi, en extrapolant de l'entreprise à un secteur tout entier, puis à l'ensemble de l'économie, on soutient que n'importe quel pays peut parvenir à une

[2] L. Mishel, H. Shierholz et J. Schmitt, 2013, Don't blame the robots: Assessing the job polarization explanation of growing wage inequality, Working Paper, Economic Policy Institute − Centre for Economic Policy Research.

[3] L. Mishel, 2011, Education is not the cure for high unemployment or for income inequality, Briefing Paper nº 286, Economic Policy Institute.

[4] Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Banque mondiale, 2016, The squeezed middle-class in OECD and emerging countries: Myth and reality, Issues Paper.

croissance durablement élevée en réduisant les salaires et en stimulant les exportations manufacturières, et que même si celles-ci atteignent une phase de stagnation, les pays peuvent encore maintenir une croissance rapide en développant leurs exportations de services à faible coût de main-d'œuvre. Toutefois, pour tirer pleinement parti de la flexibilisation du marché du travail dans le contexte international, il est nécessaire de libéraliser totalement le commerce des biens et des services[5].

15. Deux hypothèses sous-jacentes sont essentielles dans ce raisonnement. La première est que l'économie mondiale est un marché pleinement concurrentiel, qu'il n'existe pas de structures monopolistiques ou oligopolistiques déterminant les prix et les parts de marché, qu'il n'y a pas de prime indue au premier entrant, que la technologie est partagée, que les ressources sont totalement divisibles et que la compétitivité-prix oblige les producteurs à transférer les gains aux consommateurs. Comme le montrent de récents rapports de la CNUCED, rien de tout cela n'est vrai, que ce soit au niveau mondial ou au sein d'un pays.

16. La seconde hypothèse essentielle est que le potentiel de production est pleinement atteint parce que la demande de l'économie extérieure (mondiale) est illimitée. La croissance de la demande extérieure (les exportations augmentant plus rapidement que les importations) est assurée, à condition que chaque pays se spécialise dans les produits pour lesquels il présente un avantage comparatif. Il s'agit là encore d'une hypothèse simplificatrice quant au processus d'agrégation doublée d'une erreur sur la formation de revenu et la demande effective. En ce qui concerne l'agrégation, s'il est vrai qu'il est possible pour un exportateur d'un pays d'être plus performant que les autres, cela ne peut pas être vrai pour tous à chaque instant. Dans le meilleur des cas, les perdants d'un jour pourraient tenter d'être les gagnants du lendemain en réduisant les coûts de main-d'œuvre plus rapidement que les gagnants de la veille, et ainsi de suite. Dans la réalité, si l'on choisit cette voie, les gains nets à l'exportation se feront probablement aux dépens des autres, aggravant les risques d'une course à l'abîme.

17. Ainsi, si la participation accrue au commerce international − tant d'exportation que d'importation − peut accélérer et amplifier l'industrialisation et accroître la productivité aussi bien intra qu'intersectorielle, cela ne va pas de soi. Lorsqu'elle est réciproque, la libéralisation du commerce ouvre des marchés à l'exportation et facilite l'importation de biens d'équipement et de biens intermédiaires, mais elle peut également entraîner des risques pour l'industrialisation. Le plus redoutable est peut-être le risque d'être soumis à une concurrence plus dure de la part des importations de produits industriels, qui va de pair avec la désindustrialisation précoce et l'expansion du secteur informel dans un certain nombre de pays.

18. Une autre difficulté réside dans le fait que les marchés d'exportation sont devenus beaucoup plus saturés et concurrentiels, ce qui a eu pour effet d'accroître l'offre mondiale de main-d'œuvre peu qualifiée dans un contexte de baisse généralisée des salaires et de faiblesse de la demande globale. La réponse à la question de savoir si les exportations de produits manufacturés induisent l'industrialisation et la croissance de la productivité et dans quelle mesure dépend aussi bien de la composition des exportations (plus l'intensité technologique est forte, mieux c'est) que de leur part dans la valeur ajoutée intérieure. En outre, la taille du secteur manufacturier est probablement tout aussi importante, en particulier parce que les activités manufacturières doivent absorber de la main-d'œuvre pour que la productivité globale s'améliore. Les enclaves manufacturières d'excellence sont encourageantes, mais elles ne suffisent pas à produire les liaisons et la transformation de la production nationale qui sont nécessaires à une industrialisation digne de ce nom.

19. Même lorsque le secteur est d'une taille suffisante pour exercer une influence notable sur la production intérieure, le problème des prix reste un facteur contraignant. L'erreur de généralisation qui se produit lorsque des exportateurs toujours plus nombreux appliquent la même stratégie axée sur l'exportation se solde par un ralentissement de la hausse des prix (et *in fine* des salaires), même pour les exportateurs d'articles manufacturés les plus florissants d'Asie. Entre 1980 et 2014, les exportateurs de produits manufacturés

[5] Fonds monétaire international, 2018, *Perspectives de l'économie mondiale, avril 2018 − Cyclical Upswing, Structural Change* (Washington).

des pays en développement ont vu les termes de l'échange diminuer de 1,1 % par an en moyenne (1,5 % dans les pays asiatiques). L'exportation de produits à plus forte intensité technologique peut sembler être une solution prometteuse, mais le saut doit être important et soutenu pour permettre de distancer les nombreux concurrents qui se disputent les mêmes marchés d'exportation aux prix plus élevés.

20. L'envers de l'erreur de généralisation est la concentration de la puissance économique et de la capacité d'influer sur les prix. L'essor des chaînes de valeur mondiales est à la fois une cause et une conséquence de ce phénomène. D'une part, ces chaînes favorisent une plus large participation des pays en développement au commerce manufacturier mondial, leur ouvrant ainsi de nouvelles perspectives d'industrialisation. D'autre part, cette participation accrue intensifie la concurrence, laquelle renforce encore le pouvoir de négociation et la capacité d'agir sur les prix dont disposent les principales entreprises multinationales, basées le plus souvent dans des pays développés. Par conséquent, les producteurs des pays en développement − même les grands fournisseurs des pays émergents − peinent à créer et à capter suffisamment de valeur ajoutée pour que cela ait un effet appréciable sur l'économie.

21. Le problème tient en grande partie au fait qu'aujourd'hui l'industrialisation tirée par les exportations est globalement décevante en ce qui concerne la création d'emplois nombreux et bien rémunérés − aspect souvent négligé mais pourtant essentiel lorsqu'il s'agit d'établir des liens fructueux entre exportation et industrialisation. Même lorsqu'ils pourraient contribuer au progrès social, les gains de productivité servent le plus souvent à augmenter les bénéfices ou encore à réduire les prix pour consolider un avantage concurrentiel existant, plutôt qu'à relever les salaires. Dès lors que la majeure partie des gains de productivité est transférée à l'étranger sous forme de baisse de prix, le cercle vertueux de la productivité qui stimule la demande et l'investissement intérieurs risque d'être affaibli. Cette dynamique concurrentielle a été particulièrement problématique pour des pays d'Afrique et d'Amérique latine, où la mondialisation s'est accompagnée d'un déplacement de la main-d'œuvre qui est passée d'activités productives à des activités peu productives, mais aussi à l'économie informelle. En revanche, un certain nombre de pays asiatiques ont su mieux profiter des possibilités créées par l'exportation de produits manufacturés, parvenant à améliorer en même temps la productivité et l'emploi.

22. Il y a deux causes à cela. Premièrement, sous l'effet des pressions concurrentielles accrues sur les marchés extérieurs et intérieurs, la sous-traitance s'est développée et les emplois informels se sont multipliés. Deuxièmement, le recours simultané à la main-d'œuvre nationale et à des technologies de production capitalistiques a réduit l'intensité d'emploi du secteur manufacturier tout en faisant augmenter la demande relative de main-d'œuvre qualifiée. En dernière analyse, il faut reconnaître que la gestion du changement structurel passe notamment par l'élaboration d'une politique de l'emploi garantissant un processus d'industrialisation autonome qui profite à tous.

C. La perspective de genre

23. Pour la moitié de la population mondiale, l'accès à un bon emploi est entravé par la discrimination fondée sur le sexe. L'appel en faveur d'une hypermondialisation plus inclusive s'est donc, à juste titre, fortement féminisé. Mais la difficulté va bien au-delà de la nécessité d'accroître la participation des femmes aux marchés et aux conseils d'administration. Même l'intégration d'une perspective de genre dans le secteur financier, dans l'entreprenariat ou dans la facilitation du commerce contribue, au mieux, de manière limitée à rendre l'économie inclusive. Le marché du travail a tendance à reproduire les institutions et les normes sociales à l'origine de l'inégalité entre les sexes. Sur le lieu de travail, la plupart des femmes souffrent de discrimination et de cloisonnement − pratiques qui ne sauraient être séparées des contraintes plus générales de l'hypermondialisation (voir encadré).

Discrimination de genre sur le lieu de travail

Sur le lieu de travail, la plupart des femmes souffrent de discrimination et de cloisonnement − pratiques qui ne sauraient être séparées des contraintes plus générales de l'hypermondialisation. En particulier, le cadre directif mondial dominant, conjugué aux forces de la technologie et du changement structurel, a eu pour effet de réduire l'offre d'emplois, surtout de « bons emplois », par rapport à la population active. Et la rareté de ces derniers a fait que les emplois ont été plus strictement rationnés en fonction du sexe et que davantage de femmes ont été exclues des meilleurs emplois, même si la part de la main-d'œuvre féminine a augmenté alors que celle de la main-d'œuvre masculine a globalement décliné.

Une plus grande égalité des sexes risque de devenir source de conflits entre les femmes et les hommes, le taux d'emploi des premières augmentant (comme c'est le cas dans la plupart des pays du monde) alors que celui des seconds diminue. Il s'agit d'un phénomène quasi invisible qui n'est pas largement débattu et qui, bien que se manifestant de manière plus flagrante dans les pays avancés, est devenu une caractéristique préoccupante des marchés du travail partout dans le monde.

Il ne suffit pas que la croissance économique soit plus élevée et d'espérer un effet de ruissellement sur l'égalité des sexes ; la proportion des bons emplois occupés par des femmes n'a guère augmenté. Sur le plan de l'égalité des sexes, il est encore plus préoccupant de constater qu'accroître la part des femmes dans la population active, sans mettre en place des structures et des politiques d'accompagnement axées sur la demande pour absorber de manière productive les nouvelles personnes arrivées sur le marché du travail, aggrave la ségrégation et favorise l'afflux des femmes dans les activités informelles de services à faible valeur ajoutée.

La ségrégation sexuelle sur le marché du travail (ou surreprésentation de l'un ou l'autre sexe dans certaines professions) a des effets néfastes sur la main-d'œuvre, comme l'illustre la part du salaire dans les revenus. Si l'on prend en compte d'autres facteurs, on constate que dans les pays en développement, depuis le début des années 1990, la diminution de la part des femmes dans l'emploi industriel est allée de pair avec celle de la part du travail dans les revenus. Cela étant, lorsque les bons emplois sont rares, la proportion accrue des femmes dans la population active freine la hausse des salaires, ce qui peut enclencher un processus de croissance à bas salaires caractérisé par une précarité économique de plus en plus grande et des conflits entre les femmes et les hommes, la participation des premières au marché du travail semblant se faire au détriment de celle des seconds.

Compte tenu des problèmes d'emploi liés aux changements structurels et technologiques et de la place prépondérante que les femmes occupent dans les activités rémunérées et non rémunérées de prestation de soins, la transformation de ces activités en travail décent devrait faire partie intégrante des stratégies visant à rendre l'économie plus inclusive.

Source : CNUCED, 2017, chap. 4.

24. L'érosion des emplois industriels traditionnels et de la main-d'œuvre manufacturière est devenue un signe très visible de la montée des inégalités dans les pays développés et frappe particulièrement les ouvriers d'âge mûr. Mais les emplois industriels sont aussi moins nombreux dans beaucoup de pays en développement qui connaissent une désindustrialisation précoce ou une industrialisation en panne, dont les effets sont bien plus néfastes sur l'emploi industriel des femmes que sur celui des hommes.

25. Entre 1991 et 2014, les pays en développement ont enregistré une diminution de la part de l'emploi industriel dans l'emploi total de 7,5 % en moyenne dans le cas des hommes, mais de 39 % en moyenne dans celui des femmes. En outre, la production industrielle devenant de plus en plus capitalistique, ce sont les femmes qui perdent généralement leur emploi dans ce secteur, même après avoir pris en compte le niveau d'instruction, remettant ainsi en cause l'argument selon lequel elles perdent leur emploi en

raison de leurs moindres compétences. Compte tenu de l'intensité capitalistique et de l'automatisation croissantes, il est peu probable qu'une révolution technologique dans les pays du Sud contribue à l'égalité des sexes.

III. Un nouveau cadre de politique macroéconomique pour une croissance soutenue, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté

26. Les conditions institutionnelles de l'emploi et les politiques du marché du travail varient entre les pays développés, les pays émergents et les pays en développement à faible revenu, et au sein de chacun de ces groupes. Il reste que l'instauration de conditions macroéconomiques favorables à la formation de capital fixe et à la pleine participation de la main-d'œuvre aux gains de productivité résultant d'investissements innovants est nécessaire pour atteindre et maintenir un niveau élevé d'emploi décent, indépendamment du stade de développement économique d'un pays. Il faut donc analyser l'emploi en tenant compte de la croissance de la production et renforcer le cadre macroéconomique de sorte qu'il favorise une croissance durable.

27. Ainsi, une stratégie potentiellement plus efficace de flexibilisation du marché du travail, avec le risque d'austérité macroéconomique qu'elle comporte, consisterait à faire en sorte que les gains découlant de la croissance de la productivité profitent également à l'emploi : l'augmentation des salaires en parallèle de la croissance de la productivité alimentera une hausse de la demande intérieure réelle et créera au fil du temps un cercle vertueux de croissance, d'augmentation des investissements, de gains de productivité et de création d'emplois. Pour accélérer la création d'emplois, il faut donc mettre en œuvre des politiques macroéconomiques et des stratégies de développement propres à accroître les capacités productives et la demande intérieure. Il faudra pour ce faire revoir les priorités des politiques macroéconomiques, ce dont il sera question plus loin.

28. Il ressort des expériences passées et des analyses théoriques qu'une telle approche suppose de recourir davantage à la demande intérieure que ne l'ont fait de nombreux pays au cours des dernières décennies. Les pays en développement, en particulier, devront peut-être à cet égard revoir leur modèle de développement fondé sur les exportations et de faibles coûts du travail.

29. Certains des éléments clefs de l'instauration d'un environnement propice à la création d'emplois de qualité sont présentés ci-dessous.

A. Politiques monétaires et financières

30. Des prévisions positives de la demande et l'instauration de conditions de financement favorables entraîneront une hausse des investissements fixes. Pour faire augmenter durablement les revenus et la création d'emploi, il est essentiel d'assurer une gestion à court terme continue et active des conditions monétaires et financières et de la demande mondiale afin de garantir que le montant attendu des investissements excède celui de l'épargne. Dans ces conditions, l'épargne augmentera, même si la propension des ménages à épargner reste inchangée. Une hausse de l'épargne, qui correspond à une augmentation de l'investissement dans l'équation de l'équilibre macroéconomique, résulte en fin de compte d'une hausse des profits. L'investissement réel initial peut être financé par des crédits bancaires pour autant que la banque centrale autorise l'expansion du crédit dans le cadre d'une politique monétaire appropriée.

31. En injectant des liquidités et en fixant le taux d'intérêt à court terme, la banque centrale peut donner une forte impulsion expansionniste et influencer, au moins indirectement, les taux d'intérêt à long terme en fonction de son évaluation de la situation économique. Les effets positifs d'une telle politique monétaire expansionniste sur les investissements en capital fixe favorise la création d'emplois. En revanche, une politique monétaire utilisée exclusivement et durablement pour endiguer une inflation prolongée ou inertielle entraverait a priori la création d'emplois et la croissance durable des revenus. Les

instruments de politique macroéconomique que les pays en développement ont été encouragés à utiliser au cours des trente dernières années et qui ont été présentés comme les seuls choix rationnels, conformément au Consensus de Washington, doivent donc être reconsidérés dans l'optique de la priorité accrue accordée désormais à la création d'emplois.

32. Les banques centrales peuvent faire davantage pour assurer une croissance stable que de simplement maintenir l'inflation à un bas niveau ; elles peuvent aussi agir comme agents du développement en favorisant l'emploi. De surcroît, les politiques monétaires et financières ont une action sur le taux de change, et donc sur la compétitivité des producteurs et des employeurs d'un pays par rapport aux autres. Les exemples ne manquent pas de cas où les banques centrales ont joué un rôle essentiel dans les politiques publiques de soutien à la croissance et au changement structurel en maintenant des taux d'intérêt bas, en prenant des mesures de contrôle des mouvements de capitaux pour contribuer à stabiliser le taux de change à un niveau concurrentiel et parfois en accordant directement des prêts pour la réalisation de certains projets. La mise en œuvre d'une politique monétaire axée sur la création de conditions favorables au financement de l'investissement privé peut être complétée par la mobilisation d'investissements auprès d'institutions financières privées et par l'octroi de crédits par l'intermédiaire d'institutions financières publiques. De leur côté, les banques d'investissement publiques ont joué un rôle majeur en accordant des crédits abordables aux investisseurs et en orientant la création de capacités vers des objectifs sociaux.

33. Cependant, la politique monétaire à elle seule ne suffit pas ; il faut aussi déployer un vaste éventail de politiques budgétaires et industrielles volontaristes de nature à créer les conditions structurelles et conjoncturelles nécessaires à l'expansion de la demande globale et à l'accroissement de la productivité nationale. Tant que les politiques monétaires accommodantes resteront le principal moyen d'action des pouvoirs publics, elles devraient au moins servir à accroître les dépenses publiques, plutôt qu'à améliorer les bilans des banques commerciales.

B. Dépenses publiques

34. La nécessité de créer des emplois de qualité justifie un retour à l'idée que l'État peut se comporter en « employeur de dernier ressort »[6]. C'est urgent, compte tenu du niveau actuel du chômage et du sous-emploi dans le monde et vu le caractère informel et précaire de la plupart des emplois. Trop de gens cherchent du travail alors que les emplois de qualité sont peu nombreux, si bien que, non seulement il faut plus de temps que jamais pour trouver du travail, mais les types d'emplois que les demandeurs d'emploi finissent par trouver ne semblent pas de nature à soutenir des communautés plus stables et plus inclusives. Même là où les taux de chômage ont diminué, les emplois de qualité sont encore peu nombreux, le chômage est de longue durée, les taux d'incapacité et d'abandon restent élevés par rapport aux niveaux d'avant la crise et le chômage des jeunes est un problème persistant[7].

35. En plus de la création directe d'emplois, il est possible d'agir indirectement sur l'emploi et la production en ayant davantage recours à la dépense publique, dont les effets multiplicateurs sont beaucoup plus puissants que ceux d'autres mesures de relance, comme les réductions d'impôts, par exemple[8]. Dans le contexte actuel où la demande est faible dans la plupart des pays et dans l'ensemble de l'économie mondiale, c'est l'ingrédient le plus important de toute politique publique visant à créer des emplois.

[6] H. P. Minsky, 2013, *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare* (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York, États-Unis).

[7] D. Blanchflower, 2015, Britain's hidden army of underemployed, *The Independent*, 29 avril ; Organisation internationale du Travail, 2017, *Emploi et questions sociales dans le monde − Tendances de l'emploi des femmes 2017* (Bureau international du Travail, Genève).

[8] A. Mineshima, M. Poplawski-Ribeiro et A. Weber, 2014, Size of fiscal multipliers, dans C. Cottarelli, P. Gerson et A. Senhadji, éd., *Post-crisis Fiscal Policy*, Massachusetts Institute of Technology et Fonds monétaire international, Cambridge, Massachusetts: 315 à 372.

36. Toutefois, le type de dépenses publiques est également important, du point de vue non seulement des effets sur la protection sociale, mais aussi des incidences macroéconomiques. Les dépenses publiques consacrées aux services sociaux, en particulier aux activités de soin, dont le financement par l'État est insuffisant dans la plupart des pays, ont des effets multiplicateurs très importants sur l'emploi : pour un même volume d'investissement, elles créent en moyenne trois fois plus d'emplois que les investissements dans le secteur de la construction dans les pays développés[9] et près de deux fois plus d'emplois dans les pays en développement[10]. En outre, les dépenses publiques ont pour effet important d'améliorer la qualité de vie des citoyens, surtout lorsque le but recherché est la fourniture universelle de services publics de qualité ; elles améliorent aussi la cohésion sociale et l'adhésion de la population dont les impôts aideraient à financer ces dépenses. Elles peuvent également jouer un rôle déterminant dans la réduction des inégalités, pas seulement entre les groupes de revenu, mais aussi entre les femmes et les hommes et entre d'autres catégories sociales.

37. Outre l'accroissement général des dépenses publiques consacrées aux infrastructures matérielles et sociales, certains dispositifs publics peuvent s'avérer très créateurs d'emplois, surtout dans les pays à faible revenu, où une grande partie de la main-d'œuvre est employée dans le secteur informel ou a le statut de travailleur indépendant. Ces dernières années, certains pays, dont l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Inde et la Sierra Leone, ont mis en place des programmes d'action publique pour l'emploi, basés sur l'idée que l'État peut être un « employeur de dernier ressort ». Bien que de portée limitée, ces programmes sont des stabilisateurs macroéconomiques et des volants anticycliques importants, outre le fait qu'ils jouent un rôle évident dans la lutte contre la pauvreté. Les effets multiplicateurs de ce type de dépenses sont généralement considérables, étant donné que les salaires perçus dans le cadre de ces programmes sont généralement consacrés à la consommation, si bien qu'il y a également création indirecte d'emplois.

38. Pour maximiser les avantages supplémentaires résultant de ce type de dépenses et stimuler la demande globale assez rapidement, il est préférable que les investissements publics en faveur de l'emploi ciblent les régions, zones et activités dans lesquelles les chômeurs et les ménages pauvres sont les plus susceptibles d'en bénéficier[11]. Dans cette optique, au lieu de former la main-d'œuvre en prévision d'emplois qui pourraient devenir disponibles à l'avenir, il faudrait engager les travailleurs « comme ils sont », c'est-à-dire qu'il faudrait leur fournir des emplois adaptés à leurs compétences et capacités, tout en incluant dans les programmes d'emploi un volet formation et recyclage[12]. Cette approche convient peut-être particulièrement dans le cas de certaines activités pour lesquelles la formation est relativement rapide (par exemple, la dépollution, la réparation des infrastructures, le reboisement et les activités de soins).

39. Un autre avantage de cette approche est qu'elle est susceptible de bénéficier de l'appui de la population. En outre, dans les initiatives multilatérales, il faudrait s'assurer que rien n'interdit aux gouvernements d'élargir leur action dans le domaine de l'emploi ou des marchés publics. C'est particulièrement important, car certains accords internationaux sur le commerce et l'investissement limitent explicitement ou implicitement ce genre de programmes en faveur de l'emploi.

Une politique des revenus axée sur une croissance tirée par les salaires

40. La mise en œuvre de politiques monétaires, financières et budgétaires favorisant la croissance de l'emploi peut être grandement facilitée en y associant une politique des revenus élaborée selon certaines règles permettant de déterminer le niveau de revenu de la

[9] Confédération syndicale internationale et Women's Budget Group, 2016, Investing in the care economy: A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries.

[10] Confédération syndicale internationale, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et Women's Budget Group, 2017, Investing in the care economy: Simulating employment effects by gender in countries in emerging economies.

[11] H. P. Minsky, 1965, The role of employment policy, Hyman P. Minsky Archive Paper No. 270, Levy Economics Institute of Bard College; Minsky, 2013.

[12] Minsky, 1965.

population dans une économie en croissance. Une politique des revenus judicieuse peut contribuer largement au développement de l'emploi en ouvrant la voie à une expansion régulière de la demande intérieure.

41. La hausse du chômage et le fait que de nombreux travailleurs qui perdent leur emploi sur le marché du travail formel se tournent vers le marché du travail parallèle ou informel renforcent le pouvoir des employeurs, obligeant les travailleurs licenciés à accepter des salaires bien inférieurs à ce qu'ils auraient perçu sans cette augmentation du chômage. Une telle situation serait acceptable si la baisse des salaires permettait de rééquilibrer le marché du travail. Or, la flexibilité à la baisse des salaires entraîne une baisse de la demande, aboutissant à de nouvelles réductions de salaires sans que les investissements ne favorisent la création d'emplois. Ainsi, à la différence de la flexibilité des prix sur les marchés de biens qui amène la demande à s'ajuster à l'offre, la flexibilité salariale n'empêche pas la hausse du chômage. En réalité, elle a le résultat inverse : la baisse des salaires fait augmenter le nombre de chômeurs et de personnes sous-employées, décourage l'investissement dans les capacités productives et fait chuter le niveau de vie général de la population, comme de nombreux pays en développement en ont fait l'expérience à l'époque du Consensus de Washington.

42. Il importe donc de bien comprendre qu'une augmentation des revenus du travail qui ne suit pas la croissance de la productivité n'entraîne pas automatiquement une hausse supplémentaire des profits. Les profits sont des revenus résiduels et n'augmenteront que lorsque la demande croît suffisamment, ce qui est peu probable lorsque la progression des revenus ne suit pas celle de la production. En outre, l'augmentation des revenus des profits tend à moins contribuer à la croissance de l'emploi que la hausse des revenus du travail, car les détenteurs de profits ont, en moyenne, une plus forte propension à épargner que les salariés et consomment généralement plus de produits de luxe importés. Ainsi, les stratégies de développement fondées sur une croissance tirée par les salaires peuvent maximiser la croissance de la production, de la productivité et de l'emploi.

43. Dans une perspective de durabilité, il faut répartir les gains de productivité de manière que les revenus du travail augmentent au même rythme que la productivité. Dans une économie de marché, la mise en œuvre d'une telle politique des revenus nécessite la mise en place d'un cadre institutionnel adapté au niveau de développement, à la structure économique et aux particularités culturelles et historiques de chaque pays. Un tel cadre est d'autant plus important qu'une politique des revenus peut permettre non seulement de créer des emplois mais également de maîtriser l'inflation.

Gestion du taux de change et des mouvements de capitaux

44. Un renforcement de la demande intérieure comme moteur de la création d'emplois et une moindre dépendance vis-à-vis des exportations que celle de bon nombre de pays dans le passé pour leur croissance ne doit pas être considéré comme un repli du mouvement d'intégration dans l'économie mondiale. Les pays en développement doivent se procurer des devises pour financer les importations dont ils ont besoin, en particulier les biens d'équipement et les technologies de pointe qui les composent. La concurrence internationale entre les entreprises peut en outre stimuler l'innovation et l'investissement dans le secteur des biens marchands.

45. Dans de nombreux pays, toutefois, des stratégies axées sur les exportations ont rendu la croissance et la création d'emplois trop dépendantes de la croissance mondiale et de la capacité du pays à prendre des parts du marché mondial, et ont restreint les possibilités de dynamiser la demande intérieure grâce à une hausse de la rémunération du travail liée à celle de la productivité.

46. Ce problème systémique pourrait être atténué par la mise en place d'un cadre multilatéral de gestion des taux de change qui permette de maintenir le taux de change réel à un niveau relativement stable. Dans un tel système, les taux de change nominaux seraient ajustés pour tenir compte des écarts dans les variations des coûts salariaux unitaires ou des taux d'inflation, de sorte que les entreprises seraient moins tentées de s'engager dans une concurrence salariale internationale. Les mouvements de capitaux spéculatifs seraient aussi moins attractifs, allégeant les pressions exercées par les marchés financiers sur le taux de

change. La politique monétaire pourrait alors être axée principalement sur la réalisation d'objectifs nationaux, en particulier celui d'atteindre et de maintenir un niveau élevé d'investissement en capital fixe[13].

47. Faute d'arrangements multilatéraux efficaces pour la gestion des taux de change, de nombreux pays en développement dont la croissance et l'emploi ont été durement pénalisés dans le passé par la surévaluation de la monnaie ont adopté, après les crises, des politiques de taux change destinées à empêcher que la situation ne se reproduise. Ils interviennent sur les marchés des changes et s'efforcent d'accumuler des réserves de change, non seulement pour maintenir ou améliorer leur compétitivité internationale, mais aussi pour conserver des taux d'intérêt intérieurs bas afin de favoriser les investissements et la création d'emplois.

48. En principe, il est possible de mettre en œuvre des mesures de soutien à la création d'emplois dans le cadre d'un régime de marchés des capitaux ouverts dans la mesure où les taux d'intérêt restent bas, pour éviter d'encourager des entrées de capitaux spéculatifs destinés à réaliser des profits par arbitrage. Il est pour cela nécessaire de faciliter le contrôle de l'inflation grâce à une politique des revenus appropriée. Cela étant, il est vrai aussi qu'un certain nombre de pays émergents ont pu regagner une plus grande marge de manœuvre dans l'élaboration de leurs politiques macroéconomiques en contrôlant les capitaux. De plus, les pays qui veulent conserver la marge d'action nécessaire à la mise en œuvre d'une politique budgétaire expansionniste doivent réduire leur dépendance envers la finance mondiale, qui préfère une orientation budgétaire déflationniste. Dans cette optique, le contrôle des mouvements de capitaux contribue non seulement à améliorer la gestion des taux de change et de la politique monétaire, mais aussi à prévenir les entrées excessives de capitaux qui réduisent la marge d'action dont les pouvoirs publics ont besoin pour améliorer les conditions du marché du travail.

Vers une nouvelle donne mondiale comme solution

49. À l'heure actuelle, trop de personnes sur la planète sont intégrées dans une économie mondiale dont les effets bénéfiques sont inéquitablement et injustement répartis. Les crises économiques et financières comme celle de 2008-2009 ne sont que les manifestations les plus visibles d'une économie mondiale de plus en plus déséquilibrée qui est une source non seulement d'exclusion, mais aussi de déstabilisation et de danger pour la santé politique, sociale et environnementale de la planète. Même dans les pays où l'économie a pu croître, sous l'effet soit d'une hausse de la consommation intérieure, soit d'une flambée de l'immobilier, soit d'un essor des exportations, c'est une minorité de privilégiés qui en a le plus profité. Parallèlement, la conjugaison d'un fort endettement et d'une faible demande au niveau mondial a eu pour effet de freiner la croissance. La politique d'austérité adoptée après la récession a détruit des emplois et réduit les salaires, frappant durement certaines communautés parmi les plus pauvres, et a conduit à l'intensification des clivages et à l'anxiété grandissante de la population au sujet de ce que l'avenir pourrait réserver. Pendant ce temps, les élites politiques ont affirmé de manière catégorique qu'il n'y avait pas d'alternative. Tous ces facteurs ont fait le lit économique d'une rhétorique xénophobe, d'une politique de repli et du chacun pour soi.

50. On ne saurait sous-estimer l'importance qu'il y a de tenir compte du contexte international pour évaluer les chances de succès ou les risques d'échec d'un ensemble de mesures macroéconomiques. Toutefois, outre les problèmes sous-jacents mentionnés plus haut et liés au fait que l'on néglige l'importance macroéconomique de l'inclusion et au manque de cohérence de l'agrégation mondiale, une autre difficulté plus importante encore se pose qui limite la prise de décisions efficaces en faveur de la réalisation des objectifs de développement durable : nous voulons parler des restrictions, de droit comme de fait, imposées à la marge d'action des pays. Ces restrictions résultent en partie du soutien idéologique généralisé à la flexibilisation du marché du travail et à des politiques macroéconomiques d'austérité qui reposent sur des hypothèses irréalistes quant au fonctionnement des marchés et supposent l'existence de règles du jeu mondiales équitables

[13] CNUCED, 2011, *Rapport sur le commerce et le développement, 2011, L'économie mondiale après la crise (publication des Nations Unies*, numéro de vente : F.11.II. D.3, New York et Genève). Le chapitre VI traite cette question plus en détail.

en matière de libre-échange et de mouvements des capitaux. Mais ces restrictions à la marge d'action sont également imputables à la portée et à l'influence indues des marchés financiers, qui ont tout intérêt aux mouvements de capitaux non réglementés, et à une multitude de règles et de règlements inclus dans les accords de libre-échange, à divers niveaux, qui limitent la capacité des décideurs de gérer les résultats économiques dans l'intérêt général.

51. Si des mesures notables, durables et coordonnées ne sont pas prises pour raviver la demande mondiale en augmentant les salaires et les dépenses publiques, l'économie mondiale sera condamnée à enregistrer, au mieux, une croissance anémique. On ne peut rêver meilleur moment pour attirer l'investissement privé à l'aide de mesures budgétaires concertées visant à relancer la machine tout en contribuant à rééquilibrer l'économie et la société après trois décennies d'hypermondialisation qui les ont sérieusement déréglées. Toutefois, dans le monde actuel caractérisé par la mobilité financière et l'ouverture des frontières économiques, aucun pays ne peut le faire à lui tout seul sans prendre le risque d'une fuite des capitaux, d'un effondrement de la monnaie et d'une dangereuse spirale déflationniste. La solution consiste donc à poursuivre une stratégie d'expansion qui soit coordonnée au niveau mondial, qui repose sur une hausse des dépenses publiques et qui soit centrée sur l'amélioration des conditions d'emploi, tous les pays se voyant offrir la possibilité de tirer parti d'une stimulation simultanée de leurs marchés intérieur et extérieur.

52. Pour passer de l'hypermondialisation à une économie inclusive, on ne peut se contenter de faire en sorte que les marchés fonctionnent mieux, en renforçant le capital humain, en comblant le déficit d'information, en adoptant des mesures d'incitation plus judicieuses, en permettant aux pauvres d'avoir accès au crédit ou en protégeant mieux les consommateurs. Il faut plutôt poursuivre un programme plus exigeant et plus global qui remédie aux asymétries mondiales et nationales. Les objectifs de développement durable que tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont adoptés donnent une impulsion politique en faveur d'un tel changement. L'objectif devrait maintenant être de saisir ce moment de consensus pour faire en sorte que soient réunies de manière judicieuse les ressources, les politiques et les réformes propres à favoriser la hausse nécessaire des investissements et à promouvoir l'inclusion au niveau mondial et national.

53. Malgré tous les discours sur son manque croissant de pertinence et sur sa disparition imminente, l'État-nation reste un fondement de la légitimité et de l'autorité dans le monde interdépendant d'aujourd'hui ; c'est vers lui que les citoyens se tournent en dernier ressort pour garantir la sécurité économique, la justice sociale et la loyauté politique. Autant que par le passé, la prospérité pour tous devrait supposer que l'on fasse très attention aux partis pris, aux asymétries et aux lacunes de la gouvernance mondiale qui peuvent aller à l'encontre de l'inclusion et de la durabilité. Un internationalisme efficace continue de reposer sur un nationalisme responsable, et la recherche d'un bon équilibre demeure au cœur de toute action multilatérale digne de ce nom.

54. Compte tenu de ce qui précède, un large soutien doit s'exprimer en faveur d'une nouvelle donne mondiale. Le New Deal, lancé à l'origine aux États-Unis par le Président Roosevelt dans les années 1930 et transposé dans d'autres pays industrialisés, surtout après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, a mis en place un nouveau modèle de développement qui s'appuie sur trois grands piliers stratégiques : le redressement, la réglementation et la redistribution. Même s'ils englobaient des objectifs adaptés à la situation économique et politique particulière de chaque pays, ces piliers faisaient de la création d'emplois, de l'élargissement de la marge d'action budgétaire et du contrôle de la finance des facteurs communs de succès dans le cadre du nouveau modèle.

55. Cette nouvelle donne pourrait reposer aujourd'hui sur les mêmes piliers ; et, comme auparavant, les États ont besoin d'une marge d'action pour concevoir des mesures budgétaires et d'autres politiques publiques dynamiques visant à stimuler l'investissement et à élever le niveau de vie, appuyées par des stratégies réglementaires et redistributives qui s'attaquent au triple enjeu des graves inégalités, des pressions démographiques et des problèmes environnementaux. Toutefois, les obstacles particuliers que sont l'inégalité et l'insécurité au XXI^{e} siècle ne seront surmontés que si les pays, au lieu de tenter de s'isoler des forces économiques mondiales, élèvent, là où c'est nécessaire, certains éléments du New Deal de Roosevelt au rang mondial en tenant compte de l'interdépendance planétaire.

56. Les éléments à prendre en considération sont notamment les suivants :

a) Sortir de l'austérité. Il s'agit d'une condition préalable fondamentale pour rendre l'économie durable et inclusive. Cet élément implique que la politique budgétaire serve à gérer la demande et que le plein emploi devienne un objectif central de la politique. L'expansion monétaire devrait également être utilisée de manière différente, de façon à financer les investissements qui contribuent à rendre l'économie plus inclusive et durable. Dans le cadre d'un accroissement général des dépenses publiques consacrées aux infrastructures matérielles et sociales, l'État peut se comporter en « employeur de dernier ressort » ; certains dispositifs publics peuvent s'avérer très créateurs d'emplois, surtout dans les pays à faible revenu, où une grande partie de la main-d'œuvre est employée dans le secteur informel ou a le statut de travailleur indépendant. Les investissements publics dans les infrastructures et les dispositifs d'emploi jouent un rôle important dans l'atténuation des déséquilibres régionaux qui se sont produits dans les pays développés et les pays en développement ;

b) Interventions sur le marché du travail. Les interventions sur le marché du travail, notamment la législation relative au salaire minimum, sont d'une importance cruciale, non seulement pour la réalisation des objectifs de la politique sociale (c'est-à-dire la réduction de la pauvreté et de la discrimination fondée sur le sexe), mais aussi des objectifs macroéconomiques tels que l'augmentation de l'emploi et la réduction des inégalités de revenus. Ce n'est pas surprenant quand on sait que la hausse des salaires fait augmenter la demande, ce qui a un effet multiplicateur sur le revenu et l'emploi ;

c) Renforcer la voix des syndicats. Les salaires doivent augmenter en lien avec la productivité. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'avoir des syndicats forts. Parallèlement, l'insécurité de l'emploi doit aussi être corrigée par une action législative appropriée (notamment concernant les contrats de travail informel) et par des mesures énergiques relatives au marché du travail. On devrait envisager de mettre en place des mécanismes innovants de complément de revenu pour parvenir à une répartition plus équitable des revenus, par exemple en créant un fonds social qui pourrait être capitalisé sous la forme d'actions émises par les plus grandes entreprises et institutions financières ;

d) Augmenter l'investissement public en accordant une grande attention à l'économie des soins. De grands programmes de travaux publics seraient ainsi mis en œuvre pour atténuer les changements climatiques et s'adapter à leurs effets et pour promouvoir les possibilités technologiques offertes par l'Accord de Paris conclu au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ainsi que pour régler les problèmes de pollution et de dégradation de l'environnement en général. Il faut également faire face aux changements démographiques et sociaux qui affaiblissent les communautés locales et les familles élargies en rendant nécessaire la prise en charge formelle des enfants et des personnes âgées par le secteur public. À ces deux égards, les investissements publics devraient être conçus pour catalyser et attirer l'investissement privé en plus grande quantité, y compris dans les PME et dans les formes de propriété plus participatives comme les coopératives ;

e) Accroître les recettes publiques. En accordant une plus grande place à l'impôt progressif, y compris sur les revenus immobiliers et les autres formes de rente, on pourrait contribuer à la lutte contre les inégalités de revenus. On devrait aussi envisager de revenir sur la réduction des impôts sur les sociétés, mais il pourrait être plus important de s'attaquer aux exemptions fiscales et aux possibilités d'évasion fiscale dans la législation ainsi qu'au recours excessif des entreprises aux subventions, notamment à celles qui visent à attirer ou à retenir l'investissement étranger ;

f) Contrôler le capital financier. Pour attirer l'investissement privé, il faut contrôler les activités des institutions financières afin de les mettre au service de l'intérêt général. Il est important non seulement de bien réglementer le secteur financier, mais aussi de s'attaquer aux monstrueuses banques d'affaires, notamment grâce à une supervision et une réglementation internationales, ainsi qu'au marché fortement concentré de la notation et aux relations accommodantes entre les agences de notation et les institutions bancaires parallèles qui ont permis la prolifération de produits financiers « toxiques ».

IV. Questions à examiner

57. Les experts voudront peut-être examiner les questions ci-après :

a) Pourquoi n'est-il pas possible de circonscrire les trains de mesures qui visent à atteindre le plein emploi et l'emploi décent à des changements du marché du travail tels que la flexibilisation, les compétences et la formation ?

b) Quel rôle les politiques macroéconomiques peuvent-elles jouer pour contribuer à un cheminement non conflictuel et respectueux de l'égalité des sexes vers le plein emploi ?

c) Si l'on considère les politiques macroéconomiques et les politiques du travail, quelles politiques fiscales et monétaires est-il souhaitable de mettre en place ?

d) Quelles devraient être les caractéristiques du système monétaire mondial pour qu'il soit compatible avec les stratégies de développement propices à l'emploi ? Outre les évolutions souhaitables du système monétaire mondial, quelles initiatives monétaires régionales pourraient contribuer à ces stratégies ?

e) Quel est rôle de la coordination des politiques internationales dans ce contexte ?