



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Cohérence des politiques: croissance,
investissement et emploi**

**Rapport sur la quatrième réunion informelle
de l'Initiative de cohérence des politiques
sur la croissance, l'investissement et l'emploi
et sur le séminaire tripartite sur la croissance,
l'investissement et l'emploi en Afrique australe**

Introduction

1. A la session de novembre 2005 du groupe de travail, plusieurs délégations ont demandé des informations concernant: *a)* la quatrième réunion informelle de l'Initiative de cohérence des politiques sur la croissance, l'investissement et l'emploi et *b)* le séminaire tripartite sur la croissance, l'investissement et l'emploi en Afrique australe¹. Le présent document fait droit à cette demande et rend compte de l'organisation de ces deux réunions ainsi que des conclusions auxquelles elles ont abouti.

**Quatrième réunion informelle de l'Initiative
de cohérence des politiques sur la croissance,
l'investissement et l'emploi**

2. La quatrième réunion informelle de l'Initiative de cohérence des politiques sur la croissance, l'investissement et l'emploi s'est tenue le 8 décembre 2005 au BIT à Genève. Elle a rassemblé des représentants du système multilatéral, provenant de la Banque mondiale, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), du Département des affaires économiques et sociales (DAES-ONU), du Fonds international de développement agricole (FIDA), du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ont participé au débat, outre de hauts responsables de différentes parties du Bureau, un représentant de la Confédération

¹ Document GB.294/14.

internationale des syndicats libres (CISL) et un représentant de la Chambre des mines d'Afrique du Sud (présent au nom du groupe des employeurs).

3. Comme précédemment, le Bureau a insisté sur la dimension informelle et sur la nature essentiellement technique de ces réunions. Elles ont pour objet de déterminer les points de convergence entre les diverses organisations internationales participantes, de confronter les méthodologies et de s'assurer que le concept de cohérence des politiques est bien compris de la même manière par les unes et les autres. Alors que la précédente réunion (Genève, 8 juin 2005), avait porté essentiellement sur les institutions et les politiques du marché du travail, la quatrième réunion s'est principalement attachée à examiner l'interaction entre les politiques macroéconomiques et les marchés du travail. Les discussions se sont fondées sur les documents techniques présentés par le BIT, la Banque mondiale et la CNUCED.
4. Le BIT a présenté un document technique sur l'ouverture financière et l'emploi², rédigé dans l'esprit du document du Conseil d'administration examiné à la dernière session du groupe de travail³. Le Bureau répondait ainsi à la proposition formulée en novembre 2005 par le groupe de travail, qui souhaitait qu'une réflexion sur ce thème soit engagée avec la Banque mondiale et le FMI et que le dialogue concernant l'impact sur l'emploi de l'ouverture financière s'inscrive dans le cadre de l'Initiative de cohérence⁴. Il ressort du document qu'il n'existe pas de corrélation marquée entre l'ouverture financière et la croissance, mais que la libéralisation financière a exposé de nombreux pays à la volatilité et aux crises financières. C'est en raison des répercussions à long terme de ces dernières, tant sur les entreprises que sur les travailleurs, que le BIT s'inquiète des conséquences de l'ouverture financière. Il importe par conséquent que les pays tiennent compte des risques avant de s'engager sur la voie de la libéralisation financière et ne prennent de décision qu'après avoir dûment examiné la spécificité de leur situation. Un contrôle souple des capitaux et une gestion du taux de change réel peuvent parfois s'avérer des instruments appropriés pour améliorer la situation de l'emploi.
5. Les participants ont salué la contribution du BIT et ont déclaré partager nombre de ses préoccupations, notamment en ce qui concerne l'impact, souvent disproportionné, des crises financières sur les travailleurs ainsi que le temps de réaction nécessaire avant le redressement des indicateurs de l'emploi. Le représentant du FMI a toutefois précisé qu'il serait dangereux d'en conclure, de manière simpliste, que la libéralisation financière est nécessairement préjudiciable à l'emploi. Il a reconnu que les auteurs du document ont su éviter cet écueil. Il a fait valoir que certains facteurs nationaux – faiblesse des institutions et problèmes de gouvernance – jouent un rôle décisif dans le déclenchement des crises financières. Ce point a également été souligné par le représentant de la Banque mondiale. Les institutions financières internationales sont critiquées pour ne pas avoir accordé suffisamment d'attention aux facteurs en question lorsqu'elles ont prôné la libéralisation financière. Il faut toutefois reconnaître qu'elles ont incité les pays à rationaliser leur système bancaire, faisant de cette mesure un préalable indispensable à toute libéralisation financière. Certains ont fait valoir que la libéralisation peut se révéler bénéfique lorsque sa mise en œuvre est progressive et rigoureusement planifiée; pour d'autres, une libéralisation prématurée peut entraîner de graves inconvénients tels que la désindustrialisation. Pour résumer, les participants ont tous reconnu que la libéralisation financière comporte des avantages et des désavantages, le désaccord portant sur le poids relatif des uns et des autres. Un consensus s'est également formé à propos de la nécessité de tenir dûment

² Rolph van der Hoeven et Malte Lübker: *Financial openness and employment: The need for coherent international and national policies* (Genève, BIT, 2005).

³ Document GB.294/WP/SDG/2 (& Corr.).

⁴ Document GB. 294/14, paragr. 7 et 12.

compte de la spécificité des situations nationales avant de s'engager sur la voie de la libéralisation financière.

6. Le représentant de la Banque mondiale a traité de l'impact, en termes de distribution, de la réforme des réglementations du marché du travail⁵. L'intérêt que présente cette question découle du constat que le travail est bien souvent la seule ressource des pauvres, raison pour laquelle la réduction de la pauvreté passe nécessairement par la promotion de l'emploi. Il a cependant été fait observer que la réglementation du marché du travail peut aggraver les problèmes d'accès de ceux qui se trouvent exclus de ce marché, tout en protégeant les intérêts de ceux qui jouissent du privilège, tout relatif qu'il soit, d'y être insérés. Par exemple, même si la législation sur le salaire minimum vise à comprimer l'éventail des salaires, elle risque d'avoir pour premier effet d'accroître le salaire de ceux qui touchent une rémunération supérieure au salaire minimum, tout en réduisant la demande de main-d'œuvre, pénalisant ainsi les plus démunis. On pourrait faire valoir les mêmes arguments pour d'autres aspects de la législation sur la protection de l'emploi. Il en résulte que la réforme de la réglementation du marché du travail peut améliorer les perspectives d'emploi des plus démunis. Il est donc d'une importance capitale de déterminer les modalités optimales, ainsi que le degré des interventions à opérer sur le marché du travail, et de trouver les moyens de mettre en œuvre les réformes appropriées.
7. Les participants ont admis qu'une réglementation du marché du travail mal conçue ou appliquée avec une rigueur excessive peut avoir un coût. Plusieurs intervenants ont toutefois souligné le déséquilibre de l'exposé qui met en avant les aspects négatifs de la réglementation du marché du travail sans prendre suffisamment en considération ses avantages. Sans réglementation, les marchés du travail ne fonctionnent pas correctement. Par ailleurs, en insistant trop sur l'aspect formel des règles, le document ne met pas suffisamment en évidence le fait que ces règles ne sont pas toujours strictement appliquées dans certains pays. Dans d'autres pays, la législation du travail fournit le cadre, mais c'est la négociation collective qui fixe pour l'essentiel le contenu des règles régissant le travail. Enfin, le document ne rend pas compte de l'interaction entre les systèmes de droit du travail et le dialogue social. Compte tenu de toutes ces difficultés, l'important corpus des données d'analyse ne permet pas de trancher le débat. Il est donc nécessaire d'approfondir les recherches sur les effets de la réglementation du travail par des études plus poussées au niveau microéconomique. Les intervenants ont reconnu qu'il est difficile de déterminer le niveau approprié de réglementation du marché du travail, et qu'il n'est nulle part affirmé dans le document que cette réglementation devrait être supprimée. L'idée que l'équilibre entre flexibilité et sécurité doit faire l'objet d'un examen minutieux, et qu'il est prioritaire de poursuivre les recherches sur cette question (voir plus loin paragr. 18), a recueilli l'assentiment de tous.
8. Le document de la CNUCED portait sur les investissements directs étrangers (IDE) en Afrique⁶. Le continent est resté relativement en marge de la forte expansion des IDE mais ces derniers ont néanmoins considérablement augmenté depuis 1989. Un examen détaillé révèle qu'une grande partie de ces investissements ont été dirigés vers les zones des secteurs primaires reposant sur l'exportation et sont restés relativement déconnectés du reste de l'économie. On ne peut par conséquent affirmer que l'IDE est la clé du développement et qu'il peut se substituer à une véritable politique dynamique d'investissement. Il convient d'en tirer les leçons suivantes: 1) la libéralisation économique et le redimensionnement de l'Etat ne sauraient être la solution; 2) une politique

⁵ Aline Coudouel: *Analyzing the distributional impact of reforms* (Washington, DC, Banque mondiale, 2005).

⁶ CNUCED: *Economic development in Africa: Rethinking the role of foreign direct investment* (New York et Genève, Nations Unies, 2005).

d'investissement dynamique doit adjoindre aux IDE ce complément essentiel que sont les investissements intérieurs, tant publics que privés; 3) l'explosion des IDE dans les secteurs de l'extraction doit inciter à la prudence, car ce phénomène peut induire une dépendance à l'égard des produits de base et fausser le jeu des autres secteurs de l'économie. Il y a lieu par conséquent d'adopter une approche plus équilibrée qui mette davantage l'accent sur les politiques industrielles, sur une cohérence accrue des politiques budgétaires et sur des initiatives internationales visant à mettre en place le cadre qui permettra aux pays en développement de posséder davantage d'atouts pour négocier avec les investisseurs étrangers.

9. Au cours du débat qui a suivi, les participants ont généralement estimé que les investissements directs étrangers ne sont pas une panacée pour le développement de l'Afrique. Le représentant de la Banque mondiale a, quant à lui, relevé que ces investissements peuvent avoir des répercussions favorables sur le développement et que le secteur minier peut jouer un rôle positif. La représentante de l'ONUDI a attiré l'attention des participants sur les recherches menées par son organisation sur la manière d'optimiser les liens avec l'économie locale et de tirer parti des retombées positives des investissements directs étrangers. La discussion a également porté sur des facteurs internes tels que la garantie insuffisante des droits de propriété et la faible productivité. L'intervenant a reconnu le rôle important du secteur minier en Afrique mais a ajouté que celui-ci ne saurait constituer le principal moteur de la croissance de l'emploi. La question est de savoir si l'Afrique peut utiliser ses ressources pour ouvrir la voie à un développement qui ne repose pas essentiellement sur l'industrie extractive.

Séminaire tripartite sur la croissance, l'investissement et l'emploi en Afrique australe

10. En mars 2005, le groupe de travail a proposé que le Bureau s'inspire des connaissances et de l'expérience des mandants de l'OIT pour faire avancer ses travaux concernant la croissance, l'investissement et l'emploi⁷. En réponse, le Bureau sous-régional de l'OIT pour l'Afrique australe (BSR-Harare) et le Département de l'intégration des politiques (INTEGRATION) ont entrepris d'organiser un premier atelier tripartite faisant appel aux connaissances des mandants. Cette initiative a été favorablement accueillie par le groupe de travail à sa session de novembre 2005 et plusieurs délégations ont demandé au Bureau d'organiser des ateliers similaires dans leurs sous-régions respectives⁸.
11. Le séminaire a eu lieu les 5 et 6 décembre 2005 à Johannesburg (Afrique du Sud). Dans sa lettre d'invitation aux mandants des neuf pays de la sous-région, le Bureau soulignait que ce séminaire prendrait la forme d'une discussion technique réunissant des experts nommés par les mandants et invitait donc ces derniers à désigner des spécialistes de l'économie du travail. Ainsi qu'en témoignent la forte participation au séminaire (seules trois personnes se sont désistées) et le haut niveau de qualification des participants, les mandants ont accueilli très favorablement cette proposition⁹. Lors de ce séminaire, les discussions de fond ont été menées à partir de deux documents de base, l'un traitant des liens entre la croissance, l'investissement et l'emploi en général, et l'autre de l'ouverture financière et de

⁷ Document GB.292/15 (Rev.).

⁸ Document GB.294/14.

⁹ Malheureusement, les femmes étaient sous-représentées dans cet atelier. Sur 21 participants, seuls trois étaient de sexe féminin (tous désignés par les gouvernements).

l'emploi (dans le prolongement des documents similaires présentés à la session de novembre 2005 du groupe de travail et de l'Initiative sur la cohérence stratégique; voir plus haut). Trois groupes de travail ont été constitués à deux reprises afin de favoriser un débat intense et la confrontation des expériences nationales; les résultats ont ensuite été présentés et discutés en séance plénière.

12. Il ressort de ce séminaire que le décalage entre la croissance économique et la création d'emplois affecte l'ensemble de l'Afrique australe. Même les pays qui sont parvenus à enregistrer des taux de croissance relativement élevés ces dernières années ont obtenu des résultats limités en termes de création d'emplois. Il a été reconnu que ce problème ne peut être résolu au moyen des seuls instruments du marché du travail et que les politiques menées dans d'autres domaines ont d'importantes répercussions en termes d'emploi. Les participants ont jugé que les politiques macroéconomiques ne doivent pas seulement viser la croissance mais aussi, et explicitement, la création d'emplois.
13. Certains participants ont signalé des avancées dans cette direction. En Afrique du Sud, par exemple, on s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les politiques exclusivement axées sur la croissance économique ne sont pas parvenues à résoudre le problème de l'emploi dans le pays. Un débat animé a donc eu lieu sur la manière dont les politiques budgétaires, monétaires et commerciales peuvent contribuer à la création d'emplois et ainsi à la réduction de la pauvreté. Par le biais du Conseil national du développement économique et de la main-d'œuvre (NEDLAC), les partenaires sociaux ont activement participé à ce débat et sont parvenus à donner une certaine cohérence aux politiques suivies. Un autre exemple est constitué par le Botswana qui, malgré une croissance économique satisfaisante, se heurte à de graves difficultés en matière d'emploi. Dans ce pays, le ministère des Finances et de la Planification du développement s'est employé à élaborer une stratégie cohérente en faveur de l'emploi. Le BIT s'est engagé à lui apporter son soutien et le représentant du ministère a assuré aux partenaires sociaux qu'ils seraient, dès le départ, associés à ce travail.
14. Le rôle de l'investissement en tant que moteur de la croissance et de la création d'emplois a été l'un des thèmes centraux du séminaire. Les participants ont reconnu que les investissements directs étrangers peuvent jouer un grand rôle et ont d'une manière générale admis que, pour les attirer, stabilité politique et Etat de droit sont des conditions indispensables. Il a cependant été déploré qu'une aussi grande place soit faite à l'investissement étranger dans les politiques en cours. Premièrement, même si une «bonne gouvernance» et d'autres «conditions favorables» sont présentes dans un pays, rien ne garantit que les investissements directs étrangers vont y affluer. Deuxièmement, la concurrence que se livrent les pays en vue d'attirer ces investissements risque de s'exercer aux dépens des normes du travail. Il est donc nécessaire de renforcer la coordination régionale pour prévenir le risque d'«un nivellement par le bas». Certains ont fait valoir qu'une grande part de l'Agenda du travail décent fait partie intégrante des constitutions nationales et devrait, en conséquence, ne pas être négociable. Troisièmement, les conditions spéciales accordées aux investisseurs étrangers ne doivent pas conduire à une mise à l'écart des investisseurs nationaux.
15. Les participants ont généralement reconnu qu'un effort accru est nécessaire pour accroître les investissements de source nationale et mettre en place des conditions favorables aux investisseurs nationaux. Mettre un terme à la fuite des capitaux constituerait une étape importante vers la constitution des ressources nécessaires. Les participants ont également reconnu que des taux faibles ou modérés d'inflation, un environnement macroéconomique stable, de bas taux d'intérêt réels et un taux de change réel adéquat sont des éléments importants. Ils ont également mis en avant le potentiel que représentent les petites et moyennes entreprises du secteur formel et les microentreprises de l'économie informelle. Augmenter les investissements dans ces entreprises pourrait avoir des répercussions

notables sur l'emploi car les investissements nationaux créent souvent davantage d'emplois – et des emplois souvent plus durables – que les investissements étrangers. Les intervenants ont estimé que l'investissement public, notamment dans les infrastructures, est un élément complémentaire important. Il contribue à l'emploi et à la croissance et peut également, s'il est bien orienté, attirer d'autres investissements privés qui créeront des emplois supplémentaires.

16. L'examen de ces interactions a permis aux experts tripartites de dégager certains axes d'une macrostratégie cohérente visant une accélération de la croissance et de la création d'emplois. Bien qu'en raison de sa nature même ce séminaire n'ait pu déboucher sur des recommandations formelles les participants ont, en règle générale, considéré que les échanges de vues et d'expériences nationales ont été profitables et permettront à la cohérence des politiques de progresser dans chacun des pays. Le Bureau a estimé, quant à lui, que ce séminaire lui a fourni l'occasion de recueillir des échos sur ses travaux, d'étudier les expériences diverses menées dans la sous-région et de s'informer des priorités des mandants. Les échanges avec les mandants lui ont également permis de confirmer qu'il doit poursuivre ses recherches dans ces domaines extrêmement prioritaires que sont la croissance, l'investissement et l'emploi.

Perspectives concernant les activités futures relatives à la croissance, l'investissement et l'emploi

17. Bien qu'il ne soit pas encore possible de procéder à une évaluation définitive de l'expérience du Bureau en matière de cohérence des politiques, certains signes sont encourageants. Il est clair que l'appel lancé en faveur d'une plus grande cohérence des politiques dans le rapport de la Commission mondiale de la dimension sociale de la mondialisation a rencontré un écho favorable auprès d'autres organisations, qu'il s'agisse de leurs organes directeurs ou de leur personnel. Comme il a été dit précédemment, les différentes organisations reconnaissent qu'il est nécessaire d'élaborer des politiques plus cohérentes, notamment en matière de croissance, d'investissement et d'emploi et sont désireuses de discuter des questions qui s'y rapportent d'une manière ouverte et franche. Les réunions ont également permis de renforcer les contacts informels et l'avis du Bureau est de plus en plus sollicité sur des questions d'actualité. Par exemple, diverses activités de recherche sont actuellement mises sur pied avec la Banque mondiale. Au niveau national, on s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'une cohérence accrue est nécessaire et que les mandants doivent y travailler activement.
18. Le Bureau poursuivra donc ses activités sur le thème de la croissance, de l'investissement et de l'emploi. La Banque mondiale a proposé d'accueillir la prochaine réunion informelle de l'Initiative de cohérence des politiques à Washington à la fin avril 2006, après que se seront réunies les institutions financières internationales. Les participants sont convenus de se consacrer exclusivement à un thème précis, à savoir l'équilibre entre la flexibilité et la sécurité dans les pays en développement (voir plus haut, paragr. 8).
19. A la lumière de l'expérience positive qu'a représentée ce premier séminaire tripartite avec les mandants de l'Afrique australe, le Bureau donnera suite aux demandes formulées à la session de novembre 2005 du groupe de travail et organisera progressivement des séminaires similaires dans d'autres sous-régions.

Genève, le 20 février 2006.

Document soumis pour information.