

Towards Full and Decent employment,

Jose A. Ocampo, Kwame S. Jomo (eds.), Zed Books, Londres, 2007, 416 pages.

Le livre, édité par J. Ocampo et K. Jomo, regroupe diverses contributions qui réfléchissent à la question du plein emploi et de « l'emploi décent », en insistant particulièrement sur les pays en développement. Ces objectifs sont plus que jamais d'actualité puisque, à la suite de la crise financière mondiale, l'OIT recense plus de 200 millions de chômeurs et l'extension de la vulnérabilité intéresse près de la moitié de l'emploi total. Les 16 chapitres peuvent être regroupés en trois groupes, un axé sur le marché du travail proprement dit et les questions macroéconomiques, un deuxième, sur les aspects institutionnels et l'emploi informel et un dernier groupe sur la protection sociale. Certains reprennent ou résument des études existantes, ce qui relativise leur apport, tandis que d'autres méritent une attention particulière.

Les chapitres 2 et 3 sont centrés sur les conséquences de l'insertion économique internationale des pays en développement. R. Van der Hoeven et M. Lübker remettent en question les bienfaits signalés de la libéralisation financière sur l'emploi et la croissance (volatilité et crises financières, accumulation de réserves non investies, ralentissement de la production, moindre création d'emploi, augmentation du sous-emploi et baisse du revenu). Les auteurs proposent la régulation des marchés financiers au niveau global, pour garantir la liquidité et la stabilité, et des politiques fiscales et monétaires davantage compatibles avec l'emploi et la croissance. Dans les pays en développement, les auteurs proposent des solutions intermédiaires entre la libéralisation du compte de capital, les taux de change fixes et la politique monétaire indépendante. Toutefois, la Chine et le Chili sont donnés comme exemples, ce qui permet de s'interroger sur la généralisation de telles mesures à d'autres pays possédant moins de ressources. À l'aune de la récente crise financière et de sa gestion, la faisabilité de la régulation de la finance internationale est remise en cause, invitant d'ailleurs à reconsidérer la libéralisation à outrance des marchés financiers.

Une proposition plus concrète et envisageable, illustrée à travers différents exemples, est celle de G. Epstein. L'auteur critique les politiques monétaires orthodoxes qui ciblent un niveau d'inflation bas en montrant leurs effets négatifs sur l'emploi et la croissance et en remettant en cause leur efficacité en matière de crédibilité accrue de la politique économique, d'attractivité des capitaux étrangers et de diminution de la pauvreté. L'analyse d'Epstein recommande de faire des banques centrales des instruments au service de la création d'emploi et du développement. Quelques exemples de pays en développement illustrent différentes possibilités telles que : des politiques monétaires plus flexibles s'adaptant au contexte économique ; la manipulation des variables monétaires de sorte à contrôler l'inflation au sein d'une fourchette plus flexible, tout en recherchant un taux de change stable et compétitif ; l'inclusion d'une cible d'emploi de réduction de la pauvreté ou de promotion d'exportations dans les objectifs des banques centrales. Il s'agit donc de ne pas se restreindre à un objectif rigide de faible d'inflation qui ne tient pas compte de l'appréciation de la monnaie ou des niveaux de chômage et de pauvreté élevés. Ces options dépendent de la volonté politique et surtout des marges de manœuvre de chaque économie. Cependant, souvent soumis aux conditionnalités des instances internationales qui prônent l'orthodoxie monétaire, de nombreux pays peuvent difficilement mettre en œuvre ces politiques. Ces recommandations invitent à stimuler la demande effective, ce qui fait également l'objet du chapitre de D. Elson qui lie les politiques macroéconomiques à la place des femmes sur le marché du travail. La politique monétaire restrictive briderait davantage l'emploi féminin. D'où le besoin de politiques qui assouplissent la lutte contre l'inflation, mais qui améliorent aussi l'employabilité des femmes.

Les chapitres 8 à 11 proposent une réflexion plus détaillée sur la régulation du marché du travail et l'emploi informel. G. Rodgers remet en cause les effets négatifs de la législation protectrice de l'emploi. L'évidence empirique à cet égard est faible. Dans les pays en développement les études de cas indiquent que l'existence d'un salaire minimum n'affecte pas l'emploi, mais aide, par contre, à réduire la pauvreté. De plus, la flexibilisation de la législation n'a pas conduit à créer plus d'emploi et la rigidité du droit du travail diminue le nombre de salariés et non pas l'emploi dans son ensemble. Rodgers recommande la construction d'un ensemble d'institutions et de politiques, par le biais du dialogue social, qui permettent d'avancer dans l'agenda du « travail décent ». Il évoque les différentes combinaisons institutionnelles présentes dans les pays développés, parmi lesquelles il distingue la flexicurité. L'application d'un tel modèle dans les pays en développement, où c'est précisément l'aspect institutionnel qui fait défaut, en particulier en raison de l'existence de l'emploi informel, n'est cependant pas évoquée.

L'article de R. Boyer s'inscrit dans la même ligne que le précédent dans le sens où il met en question la « sagesse conventionnelle » qui associe la flexibilité du marché du travail à la performance économique et à la création d'emploi. Certains faits stylisés montrent qu'un certain degré de sécurité de l'emploi stimule la productivité, la croissance et le développement. Par exemple, une certaine sécurité de l'emploi permet une meilleure adaptation au changement technique ou aux fluctuations issues de l'ouverture à l'international. Ni la flexibilité totale, ni son absence totale ne sont souhaitables. Chaque économie, en fonction de ses caractéristiques, doit trouver le niveau optimal de sécurité, d'autant plus qu'en découlent de nombreuses externalités positives (l'assurance chômage permet plus facilement des restructurations productives). Le modèle nordique de flexicurité est également mis en avant, tout en reconnaissant que différentes configurations institutionnelles peuvent conduire à un même objectif d'équilibre entre sécurité et flexibilité. À la différence de Rodgers, l'auteur explore les possibilités d'avancer dans cette direction pour les pays en développement, dont il reconnaît les marges de manœuvre plus restreintes en raison du surplus de travail, l'action collective limitée et la volatilité macroéconomique. Certains pays réussissent à mettre en place des institutions et des mécanismes compatibles avec un certain niveau de sécurité et des objectifs de développement. Bien que les spécificités de chaque cas soient reconnues, à ce niveau d'analyse il reste difficile de voir l'application pratique de telles recommandations.

L'aspect institutionnel est abordé dans les articles sur l'économie informelle, lesquels n'apportent rien de nouveau à l'interminable débat sur la nature de ces emplois. M. Chen et V. Tokman (chapitres 10 et 11) retracent l'évolution du concept d'emploi informel qui, parti d'une définition selon le type d'entreprise, finit par intégrer progressivement les caractéristiques de l'emploi. Chen se centre sur les relations entre entreprises et travailleurs formels et informels, montrant les différents types de liens possibles et, par là, l'hétérogénéité au sein du marché du travail. La proposition centrale est d'améliorer le cadre réglementaire applicable aux différentes catégories, de manière à établir des « liens plus équitables » entre les deux types d'économie et améliorer les conditions du travail informel. Son analyse sur la segmentation de l'emploi informel est descriptive, alors qu'intégrer le débat en cours sur l'aspect volontaire ou involontaire de l'informel pourrait permettre de renforcer ses arguments. D'autre part, Tokman propose des changements au niveau de la régulation comme moyen d'intégrer le secteur informel dans le processus de modernisation dans les pays latino-américains. La formalisation d'unités de production ayant une certaine capacité productive pourrait se faire par une certaine tolérance vis-à-vis les activités informelles, tout en établissant des règles minimales, ainsi que par la réduction des coûts de formalisation, la reconnaissance des droits de propriété et des relations de travail. Ces mécanismes devraient

renforcer les droits des individus et donner accès à des crédits et à de nouveaux marchés pour les entreprises. Les moyens et possibilités de mise en œuvre des recommandations de ces auteurs restent à nouveau peu explicites. Par ailleurs, les pays en développement sont confrontés à des structures de marché et de production ainsi qu'à des contraintes financières qui expliquent la genèse de l'emploi informel et auxquelles il faudrait s'attaquer en premier lieu.

Le dernier groupe d'articles s'intéresse à la protection sociale en commençant par Cichon *et al.*, qui montrent d'abord l'impact positif des dépenses sociales sur la pauvreté et les inégalités. Malgré les efforts des pays pour contenir les dépenses sociales à l'heure de la globalisation, l'investissement social semble ne pas nuire à la croissance, bien au contraire, cela stimule la productivité du travail. Le niveau des dépenses et ses effets relèvent avant tout du choix politique et de la volonté de financer les charges. Face aux risques croissants associés à la santé, aux migrations, à l'emploi informel, au vieillissement de la population, il est nécessaire de changer le paradigme de la sécurité sociale, de façon à faire de celle-ci un investissement et un instrument pour favoriser la croissance et le développement. Compte tenu des limites fiscales, chaque pays doit avancer vers l'universalisation. Mais les auteurs vont à l'encontre du paradigme dominant dans le sens où ils relativisent le succès des retraites par capitalisation. Tout en reconnaissant l'émergence des systèmes pluralistes composés de différentes formes d'assurance, il est également affirmé que la micro-assurance ne saurait remplacer l'assurance universelle axée sur la solidarité au niveau national. Bien que la sécurité sociale ne soit pas considérée comme un coût, son effet macroéconomique sur la demande agrégée devrait être mis en avant comme argument central en faveur de ce type de politiques. L'article de T. Mkandawire, très général et peu systématique, prolonge cet argument en insistant sur le rôle positif de la politique sociale pour le développement en tant qu'instrument qui stimule la production, protège l'individu, permet de redistribuer le revenu et contribue à la reproduction sociale. Le ciblage et l'assistance sociale, chères à l'agenda de lutte contre la pauvreté sont critiqués par leur coût et par le fait qu'ils s'attaquent à des causes immédiates de la pauvreté sans forcément être efficaces. Les pays tardivement industrialisés (Scandinavie et Asie de l'Est) qui ont adopté une politique sociale productiviste sont l'exemple récurrent. H. Kwon étudie en particulier l'État social développementaliste en Asie, dans un article comparatif ayant une perspective historique. L'auteur compare différentes expériences de la sous-région et montre en particulier le cas de la Corée du Sud et de Taiwan qui ont mis la politique sociale au service du développement économique. Après la crise financière des années 1990, ces pays s'orientent vers une production de haute technologie, ce qui, avec la démocratisation, a contribué à élargir la politique sociale à travers des politiques universelles et d'assistance. À Singapour et à Hong Kong, au contraire, on observe une continuité dans ce domaine. L'article est intéressant dans la mesure où il lie les processus économiques et politiques aux politiques sociales. L'illustration de la simultanéité entre ces dernières et le développement économique, constitue le principal apport de l'article.

C. Pagés propose des changements au niveau de l'assurance chômage dans les pays en développement, où le risque de chômage est élevé, affectant la croissance par le biais d'individus ayant davantage d'aversion pour le risque. Son analyse va à contrecourant des chapitres précédents. En premier lieu, est défendue l'idée que la législation de protection de l'emploi affecte la création de postes de travail. Deuxièmement, les politiques proposées ne se situent pas ni au niveau collectif ni au niveau national. Si l'intervention de l'État est souhaitée, ce sont cependant des comptes d'épargne individuelle qui sont promus pour la protection des chômeurs, tout en évitant les effets négatifs sur le marché du travail. Cette solution présente plusieurs désavantages. D'une part, la dépendance des marchés financiers volatils et faiblement développés dans certains pays. D'autre part, cela requiert des relations

formelles, alors que formes d'emploi dominantes sont plutôt informelles et précaires. De plus, l'absence de fonds mutuels empêche d'inclure des personnes qui ne sont pas en mesure de cotiser ou les chômeurs de longue durée.

M. Piore et A. Schrank étudient le modèle d'inspection du travail en Amérique latine, à partir d'enquêtes de terrain. Le modèle qui émerge dans ces pays, axés sur le pouvoir discrétionnaire des inspecteurs qui prennent leurs décisions en fonction des caractéristiques de chaque entreprise semble prometteur aux yeux des auteurs. Il s'agit non seulement d'un moyen de s'adapter au besoin de flexibilité du système productif global, mais aussi de proposer une alternative au Consensus de Washington, en réconciliant les forces sociales et économiques. Cet article est le seul à proposer une analyse appliquée avec des propositions concrètes pour avancer vers des emplois de meilleure qualité.

Les constats mis en relief par chacun des chapitres sont en général justes et pertinents. Malgré les critiques mentionnées, certaines propositions mériteraient d'être considérées de manière plus approfondie et systématique. Les moyens de les mettre en application doivent être développés, afin que ces recommandations ne restent pas au rang des bonnes intentions. Le principal apport de ce livre réside dans la mise en relief d'analyses critiques et de propositions et politiques alternatives, très souvent ignorées par la littérature dominante et laissées de côté par les principales agences de développement multilatérales. L'agenda du développement à l'échelle internationale est dominé par les institutions financières internationales, dont les recommandations s'inscrivent dans le projet économique néolibéral. À ce jour, ces propositions n'ont pas fait leurs preuves en matière d'emploi puisque les politiques préconisées s'attaquent au coût du travail et aux rigidités du marché du travail, augmentant la précarité des postes de travail. Pour ce qui est de la politique sociale, celle-ci se réduit à des mécanismes ciblés sur les plus pauvres, des filets de sécurité et l'octroi de microcrédits qui ne constituent pas une solution durable et structurelle aux problèmes de la pauvreté des travailleurs. D'où l'intérêt du livre qui ouvre le débat sur des politiques d'un autre genre.

Carlos Soto Iguarán,
Centre d'Etudes de l'Emploi